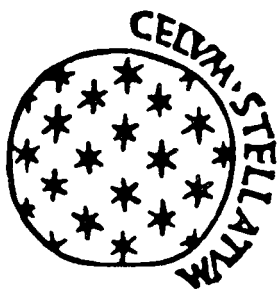
FEDERICO CAFFÈ

UN'ECONOMIA IN RITARDO

BORINGHIERI

CONTRIBUTI ALLA CRITICA DELLA RECENTE POLITICA ECONOMICA ITALIANA

FEDERICO CAFFÈ

Un'economia in ritardo

Indice

Introduzione

Il trasformismo nella recente politica economica italiana

1. Gli scritti riuniti nel presente volume sono accomunati dal destino di costituire, in qualche modo, "messaggi non ricevuti". Ciò non con riguardo al mondo accademico che, nelle forme ad esso consuete della menzione e della discussione critica, non ha mancato di tenerne conto. I messaggi non hanno invece interessato i responsabili della politica economica del nostro Paese. La loro sensibilità ai problemi dottrinali sembra infatti essere filtrata da alcuni tramiti obbligati, non in quanto questi facciano deliberatamente da barriera, ma in quanto ciò che non viene recepito mediante questi tramiti è considerato generalmente irrilevante.

Tale essendo il destino comune degli scritti, che viene precisato per obiettività e non per conferire ad essi una qualche qualifica (adattata, ovviamente, alle circostanze) di "prediche inutili", ne deriva, tuttavia, che se ne può desumere l'indicazione indiretta di uno dei "ritardi" che si manifestano nell'azione concreta della politica economica: il "ritardo", cioè, dovuto alla mancanza di tempestività nel percepire aspetti che risultino chia-

ramente individuati sul piano conoscitivo, per la particolare sensibilità di alcuni autori, o per un più metodico impegno di informazione, o per una naturale divisione del lavoro dovuta all'espandersi dei campi di interesse e al flusso enormemente accresciutosi della documentazione economica.

Tutto ciò mi pare sia confermato in modo esemplare dallo scritto sui mercati finanziari (vedi oltre cap. 1). I suoi documentati avvertimenti sul modo di operare di questi mercati nella fase odierna del capitalismo maturo, ove fossero stati presi in considerazione nelle sedi adatte, avrebbero potuto evitare al nostro Paese ingenti perdite valutarie e risvolti scandalistici, insidiosamente disgregatori della compagine sociale. Ma le sedi adatte furono disattente, o troppo soggette alle pressioni delle categorie interessate, destinate fatalmente a prevalere sulla testimonianza di un isolato studioso.

Lo scritto sui mercati finanziari è anche significativo per un altro aspetto. Nella politica economica contemporanea, le vicende vanno in fretta ed è possibile avere abbastanza sollecitamente la verifica della validità o meno di determinate affermazioni. Ma sarebbe vano attendersi che "il tempo sia galantuomo": nel senso che colui il quale abbia visto giusto goda almeno la sterile soddisfazione di vedersene dare atto. Nella più recente politica economica italiana è infatti possibile rilevare un grado notevole di trasformismo, in forza del quale, a un certo momento, tutti hanno detto o dicono le stesse cose. A un coerente gioco delle parti si è andato sostituendo un continuo rimescolamento delle carte. Chi aveva

tempestivamente fornito una indicazione valida, ma rimasta inascoltata, viene ora scavalcato dal vociare dei ritardatari che apportano ai raggiunti convincimenti un fervore a volte ingenuo, a volte arrogante. Né ciò può sorprendere. Keynes aveva chiaramente posto in rilievo questa sequenza, osservando che "le idee che funzionari di stato e uomini politici e persino agitatori applicano agli avvenimenti correnti" sono, consapevolmente o meno, desunte dalle riflessioni "di qualche scribacchino accademico" di anni addietro.

2. Ricondotti i casi personali nell'ambito di uno stato di cose abituale per gli "scribacchini accademici", rimane aperto il problema del costo sociale del ritardo con il quale determinate esigenze emergono alla consapevolezza dei politici. Un esempio particolarmente efficace di questi costi è fornito da ciò che ho designato come la "non politica" dell'occupazione in Italia. Indipendentemente dai critici sviluppi internazionali degli ultimi anni, che hanno nuovamente dato dimensioni drammatiche ai fenomeni di disoccupazione e sottoccupazione (e non costituisce di certo una prova di merito accorgersi di determinati fatti quando essi sono sotto gli occhi di tutti), vi erano da tempo in Italia esigenze specifiche di formazione e addestramento professionali sulle quali non si è mancato di insistere, senza alcuna presa sulla sensibilità dei politici.

Già nel 1967, nel considerare le possibili incidenze sociali dell'automazione, richiamai l'attenzione sulle stime che venivano effettuate negli Stati Uniti intorno a fonti potenziali di nuovi posti di lavoro attraverso un

servizio di occupazione pubblica (Caffè, 1967). Desumendole da un importante rapporto relativo all'impatto della tecnologia sull'economia americana (*Technology and the American Economy*, 1966), pubblicai alcune cifre, la cui tempestiva considerazione avrebbe potuto fornire le basi per una politica del lavoro, alternativa rispetto a quella che ha portato agli odierni aspetti drammatici della cosiddetta disoccupazione intellettuale:

Stime di fonti potenziali di nuovi posti di lavoro attraverso un servizio di occupazione pubblica

Fonti di occupazione negli Stati Uniti	Potenzialità di posti di lavoro (in milioni)
Istituzioni mediche e servizi sanitari	1,2
Istituzioni educative	1,1
Tutela del paesaggio	1,3
Organizzazioni assistenziali	0,7
Protezione pubblica	0,35
Rinnovo e bonifica urbani	0,65
Totale	5,3

Più di recente (1973), nell'articolo sulla disoccupazione in Italia riprodotto in questo volume (vedi oltre cap. 3), ripresi questi concetti, avvalorandoli con le indagini di un insigne studioso, Aldo Visalberghi: anch'egli non aveva atteso il precipitare degli eventi per collegare i problemi della disoccupazione intellettuale con quelli dell'educazione permanente. Nemmeno ciò valse a sollecitare l'inerzia di politici e amministratori locali.

Soltanto negli ultimi tempi sociologi, economisti e amministratori locali sembrano essersi resi conto di questa problematica. Ma il tempo perduto non è recu-

perabile: l'esperienza ricordata attesta che esso si misura a decenni.

3. Le esperienze personali di cui mi sono avvalso per documentare questi non sanabili ritardi della politica economica italiana non devono indurre in un errore di valutazione. L'aspetto sul quale intendo richiamare l'attenzione non sono le mie delusioni in quanto economista, che non hanno ovviamente la minima importanza; bensì le carenze nella tempestiva presa di coscienza, in sede politica, di determinati fenomeni economici e sociali: carenze dovute sostanzialmente a forme anacronistiche di arretratezza e provincialismo culturale. Non è estranea a questa singolare incapacità di fare le cose adatte nel momento giusto, l'enfasi eccessiva data alle ricerche di tipo quantitativo, rispetto alle indagini qualitative che si basano sulla sensibilità culturale e sull'impegno personale di chi le svolge. Sono state spese in Italia somme ingenti per la costruzione di macchinosi modelli econometrici; pure, come comprovano esperienze recentissime (fine 1975), non sono risultate disponibili nemmeno stime attendibili dei fabbisogni finanziari di Tesoreria, tali da consentire apprestamenti adeguati per la loro copertura. Si è pensato di essere *à la page* e si pagava, in realtà, un costoso tributo a un inguaribile provincialismo, anche se ammantato da una imitazione mediocre di mode esterne. Era, invece, "il volto sconosciuto dell'Italia" che andava esplorato, nelle sue pieghe segrete, nelle peculiarità che ne fanno "il Paese con la gobba" e anche in aspetti quantitativi nei confronti dei quali l'ignoranza sembra debba costituire

lo stato normale (distribuzione dei redditi, evasione fiscale, esportazione illegale dei capitali).

4. In quale misura questa ottica deformata gravi sulla politica economica italiana, lo si può rilevare dal saggio qui riprodotto sulla struttura del sistema imprenditoriale italiano (vedi oltre cap. 4). L'analisi che vi si svolge pone in evidenza l'onere di inefficienza e di parassitismo che il Paese sopporta per il sottodimensionamento dell'apparato industriale e per la pletoricità della "vandea bottegaia". Nondimeno, indipendentemente dalla miopia di cui dànno prova le forze politiche progressiste nell'adeguarsi anch'esse alla retorica d'uso nei confronti dell'imprenditorialità sottodimensionata, quello che intendo sottolineare è l'affermarsi, anche con riguardo a questa problematica, di tesi economiche formulate con riferimento a sistemi produttivi differenti dal nostro e acriticamente riferite alle condizioni ben diverse del nostro Paese.

Grazie soprattutto a un ottimo volume di J.M. Blair (1972), si è oggi consapevoli che la moderna tecnologia non opera necessariamente nel senso dell'ampliamento delle dimensioni, ma sviluppa anche forze centrifughe, favorevoli al decentramento produttivo. Che l'ampliamento delle dimensioni comportasse costi di progressivo appesantimento burocratico e di possibile scadimento anche sul piano della redditività non costituisce una costatazione che abbia carattere di novità. Nondimeno, sin quando la tecnologia era prevalentemente associata con il gigantismo economico, i correttivi a questi possibili inconvenienti andavano ricercati nei miglioramenti

organizzativi e nell'apprestamento di un'adatta "tecnostruttura". L'aspetto nuovo posto in evidenza dal Blair è quello dell'affermarsi di "tecnologie decentralizzanti" in forza delle quali è lo stesso avanzamento tecnologico che porta a favorire l'organizzazione della produzione in impianti di dimensioni più ridotte. Ciò va ricollegato, da un lato, alla natura stessa di alcuni processi produttivi (nelle materie plastiche, nell'elettronica, nella stessa siderurgia moderna); dall'altro, a forme avanzate di controllo della gestione e di funzionamento degli impianti, accessibili attualmente anche alle imprese di dimensioni medie o medio-grandi.

Poiché questa evoluzione si accompagna a forme diffuse di protesta verso modi di organizzazione del lavoro particolarmente alienanti e a una maggiore consapevolezza del degrado ecologico spesso connesso con la congestione produttiva, tutto sembrerebbe armonizzarsi nel modo migliore. Ma è opportuno abituarsi a mantenere vigile il senso critico allorché rispunta l'azione provvidenziale di una qualche mano invisibile. Può essere utile, come suggerisce Blair, non indulgere alla mistica delle grandi dimensioni ed essere più aperti alle indicazioni che emergono dalla moderna tecnologia. Quello che tuttavia rimane sicuramente ingannevole è l'identificazione del decentramento produttivo, basato sull'esistenza di numerosi impianti di dimensioni minori, con il "pluralismo" della struttura economica. Nulla impedisce, infatti, che gli impianti di dimensioni minori siano collegati in gruppi finanziari che seguano strategie coordinate e complesse e che quindi il "decentramen-

to" sia non soltanto apparente, ma mistificante. Il decentramento produttivo può anche rispondere a precisi obiettivi di lotta antisindacale, in quanto miri a segmentare la coesione del mondo del lavoro, storicamente associata al prevalere delle grandi fabbriche.

In definitiva, se sembra prematuro parlare di gigantismo economico declinante, soprattutto sul piano della concentrazione finanziaria, è senz'altro indubbio che il decentramento produttivo è un fenomeno dai molti risvolti e sul quale è bene pronunciarsi soltanto dopo un attento studio dei singoli casi concreti. Per quanto concerne il nostro Paese, non solo appare completamente infondato confondere i limitati casi di gigantismo imprenditoriale appesantito con la prevalente realtà industriale decisamente sottodimensionata; ma a questa rappresentazione distorta della realtà può non essere estraneo un disegno cattolico-tridentino che vede nel contenimento delle dimensioni imprenditoriali un loro mantenimento al livello del controllo parrocchiale, in funzione dello "sfruttamento politico della marginalità". Che poi, pur se con diverse motivazioni, convergano in tale direzione anche le forze politiche progressiste può suscitare soltanto perplesso stupore.

5. Perplessità non minori, del resto, sorgono di fronte ai più recenti orientamenti di forze politiche progressiste, in senso decisamente favorevole verso ciò che è divenuto abituale designare come "economia aperta": con tutto quello che l'espressione implica in termini di preconcetta limitazione del settore pubblico dell'economia. Il fatto che alcune forze politiche progressiste sia-

no pervenute a questi orientamenti piuttosto in ritardo, come è stato rilevato da qualche osservatore delle vicende economiche, conferisce indubbiamente all'operazione una certa apparenza di trasformismo economico. Ma, più che ciò, quello che sorprende è che questi orientamenti vengano affermati nel momento sbagliato. Nelle condizioni odierne di irreversibili modificazioni nelle relazioni tra le varie aree economiche, appare infatti necessario non già rinchiudersi nell'autarchia o indulgere a forme esasperate di protezionismo economico (come continua a ripetersi per rivalsa polemica nei confronti di chi suggerisce soltanto di dare maggior peso ai problemi economici interni); bensì intraprendere con decisione una politica di *sostituzione delle importazioni*: politica che, lo si voglia ammettere o meno, è intrinsecamente protezionista, entro ragionevoli limiti.

Nell'affrontare questi problemi, indubbiamente il passato conta. È proprio l'essere stato non mero spettatore, ma in qualche misura compartecipe della politica di liberalizzazione degli scambi, proprio il fatto di averne pienamente condiviso le finalità e di averne attentamente studiato i meccanismi, che mi lascia disarmato, più che sorpreso, di fronte alle ingenue banalità di coloro che confondono ogni critica dell'involuzione verificatasi in questo campo in una interessata difesa del protezionismo.

L'ultimo dei saggi qui raccolti (vedi oltre cap. 5) illustra in sintesi quanto profonda sia stata questa involuzione. D'altro canto, negli ultimi tempi, prese di posizione di qualificati studiosi hanno, in varie sedi, fatto le

identiche costatazioni e sviluppato concetti analoghi. Può darsi che, quando queste idee verranno percepite nel nostro Paese con il consueto ritardo dovuto a carenze di informazione o a lacunosità di letture, da parte dei politici e dei loro tramiti obbligati, accadrà di nuovo che tutti assumano l'aria di non aver mai detto cose diverse. Questo, comunque, è secondario; appare indispensabile, invece, che ciò non avvenga troppo tardi. Ma lo "scribacchino accademico", la cui funzione è circoscritta all'inascoltata testimonianza, non può che esprimere un auspicio.

Capitolo primo

Economia di mercato e socializzazione delle sovrastrutture finanziarie

1. Se l'occasione immediata per le considerazioni contenute in questo scritto è stata fornita da talune recenti manifestazioni aberranti del modo di operare dei mercati finanziari, nel nostro come in altri paesi, l'interesse per i problemi di cui lo scritto si occupa è ben più remoto. Nei primissimi anni del dopoguerra mi capitò di leggere un articolo, come sempre limpidissimo e suadente, di Luigi Einaudi che illustrava con piena adesione le idee espresse a suo tempo da Eugenio Rignano nel volume *Per una riforma socialista del diritto successorio* (1920). Nell'articolo einaudiano l'accento veniva posto non sul carattere socialista della riforma successoria, ma sulla compatibilità della economia di mercato con un trattamento fiscale delle successioni che fosse ispirato ad avanzate idealità sociali. A mia volta, più che dal problema specifico, fui interessato dalla tesi generale che esso implicava. La tesi, cioè, della compatibilità della economia di mercato con riforme le quali incidano profondamente in strutture e istituzioni che storicamente sono venute a coesistere con l'economia di mer-

cato stessa, ma non sono essenziali al suo funzionamento. Ed è precisamente in questa tesi l'origine remota delle presenti note.

Da tempo sono convinto che la sovrastruttura finanziario-borsistica, con le caratteristiche che presenta nei paesi capitalisticamente avanzati, favorisca non già il vigore competitivo, ma un gioco spregiudicato di tipo predatorio che opera sistematicamente a danno di categorie innumerevoli e sprovvedute di risparmiatori, in un quadro istituzionale che, di fatto, consente e legittima la ricorrente decurtazione o il pratico spossessamento dei loro peculi.

Esiste una evidente incoerenza tra i condizionamenti di ogni genere - legislativi, sindacali, sociali - che vincolano l'attività produttiva "reale" nei vari settori agricolo, industriale, di intermediazione commerciale, e la concreta "licenza di espropriare l'altrui risparmio" che esiste sui mercati finanziari. Un rilievo del genere non trae motivo da fatti episodici o da insufficienze istituzionali attribuibili a carenze legislative. Si tratta di una costatazione originata dalla persistenza evidente, nell'ambito delle strutture finanziario-borsistiche, di un capitalismo aggressivo e violento, che non sembra aver nulla in comune con lo "spirito di responsabilità pubblica" rilevabile come componente di una moderna strategia oligopolistica nell'ambito dell'attività produttiva industriale. Oggi, come è ben noto, non soltanto il creatore d'industria rozzo e brutale, ma persino il creatore d'industria provvidenziale e paternalistico risultano incompatibili con concezioni non obsolete della vita in-

dustriale. Al contrario, esercita tuttora un anacronistico fascino (e ha, soprattutto, deleterie possibilità di azione) il manipolatore spregiudicato di titoli di varia specie sui mercati finanziari interni e internazionali. Si tratta di una smagliatura logica, il cui esame presenta un interesse non minore delle raffinate analisi intorno alla composizione ottimale del portafoglio in condizioni varie di incertezza. Indubbiamente il campo di indagine non si presta a ricerche che portino a risultati formalmente eleganti e precisi. Ma occorre confortarsi ricordando che può essere preferibile "aver ragione in termini vaghi, anziché sbagliare con tutta precisione".[1]

2. Si è detto che le carenze del mercato finanziario-borsistico, secondo la linea di pensiero di questo scritto, non vanno attribuite a circostanze occasionali o a difetti istituzionali, ma a uno squilibrio intrinseco dell'economia capitalistica, quale si è venuta storicamente sviluppando. Un'affermazione del genere sembra contrastare, da un lato, con l'imponente contributo teorico costituito dagli studi che tendono a inquadrare la moneta nell'ambito delle differenti forme di attività finanziarie tra le quali si può manifestare la scelta degli operatori economici;[2] dall'altro, con lo sforzo in atto per l'armonizzazione e il coordinamento dei mercati finanziari sul piano supernazionale. È per riflesso di questi orientamenti, nel pensiero teorico e nell'azione pratica, che l'atteggiamento critico nei confronti del mercato

[1] Citato da K. W. Rothschild, *Teoria del prezzo e oligopolio*, Caffè (1971).
[2] Alcuni dei più significativi contributi in questa direzione di indagine sono stati raccolti, in Monti (1961).

finanziario-borsistico è stato talvolta giudicato come e-spressione di "provincialismo". Ma è un addebito che può agevolmente ritorcersi.

Può ritorcersi sul piano intellettuale, in quanto il meritorio studio di economisti stranieri non dovrebbe portare a trascurare gli insegnamenti stimolatori dei nostri maggiori maestri. È in una raccolta di lezioni universitarie che Gustavo Del Vecchio (1950, p. 68) ha avuto occasione di osservare - con riferimento appunto ai problemi monetari e creditizi in senso lato - che "la scienza economica ancora da fare" (verso la quale si è costantemente indirizzato il suo interesse analitico) avrebbe dovuto occuparsi degli aspetti *non concorrenziali* "del mercato monetario, del credito, bancario ecc.". Si è in presenza di spunti suggestivi e non di una trattazione e-laborata. Ma quel che appare significativo è che, all'atto stesso di una presentazione semplificata del sistema e-conomico per fini di apprendimento scolastico, si ponga in evidenza che, nei problemi monetari e finanziari in senso lato, "si tratta di elaborare tutta una teoria relativa a condizioni complesse, miste di concorrenza e di monopolio". Ancor più questa avvertenza dovrebbe essere tenuta presente allorché ci si occupa di problemi di politica economica: nell'esame dei quali si inclina sin troppo spesso ad avvalersi di analisi raffinate, ma estremamente discoste dalla realtà non concorrenziale dei mercati finanziari, interni e internazionali.

Né si dà minor prova di "provincialismo" (posto che i dibattiti economici debbano svolgersi sulla base di addebiti del genere) allorché si prospettano gli assetti isti-

tuzionali "altrui" dei mercati finanziari e borsistici come modelli ideali verso i quali si dovrebbe tendere. Qui veramente si è in presenza di informazioni insufficienti o di una congenita tendenza a vedere il paradiso nell'inferno degli altri.

Già nel 1956, avendone rilevato l'importanza demitizzatrice dell'assetto istituzionale del mercato di borsa degli Stati Uniti, ebbi a illustrare piuttosto diffusamente (1958, pp. 35-59) i risultati di una indagine parlamentare americana, svoltasi con una imponente partecipazione di economisti accademici, di operatori pratici e di personalità investite di responsabilità politiche.[3]

Poiché "nulla è più inedito della carta stampata", può essere utile richiamare alcune evidenze di tale inchiesta:

a) Indagini per campione, compiute nel 1949 e 1952, hanno posto in rilievo l'esistenza di una accentuata concentrazione del possesso azionario da parte dei privati e la mancanza di modificazioni sensibili del fenomeno tra le due date. L'indagine del 1952, compiuta presso l'Università del Michigan, ha accertato che meno dell'1 per cento delle famiglie americane deteneva più dei quattro quinti di tutti i titoli negoziabili posseduti da privati.

b) La capacità del pubblico di "esporsi a delusioni speculative" (J. K. Galbraith) è esemplificata, nell'indagine in esame, dalla crescente influenza esercitata sul pubbli-

[3] *Factors Affecting the Stock Market:* Staff Report to the Committee on Banking and Currency, United States Senate (Washington 1955); *Stock Market Study: Hearings before the Committee on Banking and Currency*, United States Senate (Washington 1955). Conformemente all'uso, l'indagine viene designata con il nome del presidente del Comitato suddetto, J. W. Fulbright.

co da cronisti o improvvisati esperti finanziari che, con l'ausilio dei moderni mezzi di informazione, sono in grado di orientare decisamente il mercato nel senso da essi suggerito; dalla diffusione di lettere a catena che sollecitano determinati acquisti come mezzo di rapido arricchimento proprio e di persone amiche; dalle vendite di beni di consumo durevole, sollecitate con l'offerta gratuita di un certo numero di azioni (generalmente relative a miniere di uranio); dalle dimensioni e caratteristiche "preoccupanti" assunte dalle vendite di taglio minimo (*penny stocks*) riguardanti, in prevalenza, iniziative per lo sfruttamento di petrólio o uranio.

c) Appare largamente documentata la riluttanza delle imprese a far ricorso al finanziamento in forma azionaria; riluttanza non attribuibile unicamente a motivi fiscali, o a mancanza di domanda, ma soprattutto a un deliberato *birth control* - come lo si è definito pertinentemente - che i dirigenti delle imprese esercitano sulle nuove emissioni. La questione è lucidamente puntualizzata nel seguente scambio di battute tra un senatore e l'allora Presidente del Consiglio dei Governatori del Sistema della Riserva federale.

- Senatore Monroney: "Non vi è nulla che possa essere fatto dal Sistema della Riserva federale quale incoraggiamento perché il finanziamento avvenga in misura maggiore attraverso il mercato azionario e in misura minore in forma di indebitamento?" - Martin (Presidente del Consiglio dei Governatori del Sistema): "No; non ritengo che ci spetti di decidere in materia di affari per conto degli altri."

Indipendentemente dalla validità che si attribuisce alla risposta, il fatto stesso della formulazione della domanda pone in luce più realistica la politica di finanziamento dei complessi produttivi, in condizioni di prevalente oligopolio (e in una "era dell'inflazione", come quella prevalsa - tutto sommato - a partire dal secondo dopoguerra).

A distanza di un quindicennio dall'epoca in cui questi rilievi furono formulati, gli stessi o analoghi problemi possono essere considerati alla luce di più recenti ricerche. È su di esse che volgeremo ora l'esame.

3. Nell'arco di tempo appunto di un quindicennio, per impulso di un personaggio pittoresco che ha di recente formato oggetto di due volumi biografici, Bernard Cornfeld (Cantor 1970; Raw e altri, 1971), l'inclinazione del pubblico a "esporsi a delusioni speculative" è stata posta a fondamento dell'attività vertiginosa dell'organizzazione denominata *Investors Overseas Services* (IOS). Partendo dal nulla, questa organizzazione aveva raggiunto intorno al 1970 la posizione sintetizzata dalle seguenti cifre: "più di un milione di clienti in 126 paesi, circa 20 000 impiegati e venditori operanti attraverso un centinaio di società azionarie, con giro medio di affari di 3 milioni di dollari al giorno per 365 giorni l'anno, con un ammontare complessivo di altrui moneta amministrata di oltre 2 miliardi di dollari. Le vendite e gli acquisti di titoli da parte dell'IOS raggiunsero in qualche giorno un volume pari al 5 per cento degli scambi di titoli nella borsa di New York" (Cantor, 1970, p. 9).

Il fenomeno è significativo per più di un aspetto. Nel caso in esame, "l'intermediazione specializzata" che costituisce la ragion d'essere dei vari tipi di fondi di investimento era in realtà sostituita dalla ricerca spregiudicata di scappatoie fiscali, legislative e valutarie sia negli stessi Stati Uniti che nei numerosi altri Paesi nei quali l'IOS aveva esteso la sua attività. E poiché il tracollo dell'organizzazione ebbe inizio nel settembre 1969 per l'azione tenace e puntigliosa della *Securities and Exchange Commission* (SEC)[4] americana, l'intera storia potrebbe essere vista come affermazione finale della correttezza finanziaria sulle costruzioni avventurose o fraudolente. Ma a parte il fatto che il caso dell'IOS, se è stato il più clamoroso, non è rimasto isolato, l'intervento correttivo dei poteri pubblici è giunto sempre tardivo e quando già ingente era l'ammontare del risparmio espropriato e il numero delle persone coinvolte. Riesce pertanto difficile condividere l'apologia corrente della "intermediazione specializzata" che, attraverso i fondi di investimento, dovrebbe salvaguardare i risparmiatori sprovveduti dai rischi delle decisioni di investimento fi-

[4] Dopo vari contrasti manifestatisi già in precedenza tra la SEC e l'IOS, l'attacco definitivo della prima avvenne alla vigilia della emissione internazionale (alla quale furono associate, purtroppo, molte reputate case bancarie in base al principio del *non olet*) di 11 milioni di azioni della IOS. Mentre il prezzo nominale era di 10 dollari per azione, le quotazioni anteriori alla emissione si aggirarono su 30 dollari per poi cadere, dopo l'inizio dell'offensiva della SEC, a 17 dollari dopo il primo giorno dell'emissione e a 14 in quello successivo. Agli inizi del 1970 le voci prevalenti erano che le quotazioni sarebbero state sostenute dall'IOS al livello di dollari 12,50; ma intorno al mese di maggio dello stesso anno le quotazioni erano scese a 2 dollari e in giugno la loro contrattazione venne sospesa alla borsa di Londra. In queste notizie è una stringata sintesi delle molte che possono istruttivamente leggersi nel citato volume di Cantor (pp. 36-38).

nanziario, allorché poi si riversa su di essi il rischio di distinguere tra gli "intermediari specializzati" finanziariamente corretti e quelli che non lo sono. D'altra parte, quando anche i pubblici poteri assolvessero con efficacia e tempestività il compito di fornire informazioni orientatrici delle scelte della collettività (e si è ben lontani dall'adempimento adeguato di questa funzione già indicata con vigore da John Stuart Mill[5]) il pubblico va spesso alla ricerca di scuse per illudersi, più che di informazioni demitizzatrici. Come la recente corsa ai più spregiudicati "fondi di investimento" ha ricalcato, in molti aspetti, le vicende del parossismo borsistico degli anni venti, così non può escludersi che episodi analoghi abbiano a ripetersi nel futuro.

È l'eliminazione *in toto* della speculazione borsistica, soprattutto nel comparto dei titoli azionari, che appare la soluzione appropriata a una epoca in cui, proprio per l'accresciuto numero dei risparmiatori alla ricerca di investimenti finanziari, appare inevitabile, e *insanabile con accorgimenti istituzionali*, che essi siano sempre esposti a rischi sproporzionati alle proprie possibilità conoscitive.

4. Le vicende non edificanti che hanno accompagnato lo sviluppo di istituzioni tipiche della "intermediazione specializzata" nel settore finanziario, quali i fondi di investimento, hanno finito per esplodere, negli ultimi tempi, con la diffusione di tutta una serie di particolari sconcertanti.[6] Tuttavia, e ci riferiamo ora in modo spe-

[5] Sulle possibilità aperte all'azione pubblica "con l'essere di guida e accrescere le possibilità di informazione", si veda J. S. Mill (1848), p. 508.

[6] Tra le cose meno edificanti che emergono dall'esame del lungo con-

cifico al nostro Paese, l'esigenza di istituzioni dirette a realizzare una "intermediazione finanziaria specializzata" viene sostenuta con argomentazioni basate soprattutto sulla "povertà" del nostro mercato finanziario (nel senso di scarsezza di titoli tra i quali possa operarsi la scelta dei risparmiatori) e sulla conseguente difficoltà dei risparmiatori stessi di effettuare la desiderata differenziazione degli investimenti.

È certamente sorprendente che, in un periodo nel quale è ben nota la pressione esercitata in forme varie sulle preferenze dei consumatori, in vista di condizionarle, influenzarle e indirizzarle nelle direzioni volute, si prospetti il mercato finanziario come quello nel quale la "sovranità del risparmiatore" avrebbe ancora possibilità di affermarsi. Che, anche nel settore finanziario, l'inesperienza degli operatori sia manipolata con forme sottili di suggestione e di propaganda "di porta in por-

trasto tra la SEC americana e l'IOS è che, in una certa fase, venne raggiunto un compromesso nel senso che la SEC avrebbe sospeso le sue indagini a condizione che l'IOS non avesse svolto la sua attività di vendite di titoli nei confronti di cittadini americani, anche se residenti all'estero. Sebbene la cosa possa essere giustificata con la considerazione che spettava agli stati esteri di proteggere eventualmente i propri cittadini nei riguardi dell'IOS, non può non colpire l'ambiguità morale di un tale espediente. Colpisce altresì come persone dal nome prestigioso si siano assunte il compito di svolgere una missione "diplomatica" nell'America latina, per far comprendere ai politici locali che, dovendo essi in ogni caso riconoscere l'inevitabilità della esportazione illegale dei capitali, era comunque conveniente che un 20 per cento degli importi rimanesse nel Paese, dando via libera all'azione dell'IOS. Non può escludersi che non manchi, nel nostro Paese, chi inclini a considerare "realistico" un discorso del genere.

Infine si è accennato all'appoggio che l'IOS ha ricevuto da reputate case bancarie, anche allorché la spregiudicatezza del suo operato era largamente nota. L'esistenza di "scappatoie" legislative non preclude in alcun modo l'osservanza spontanea di regole di correttezza finanziaria. Ma una delle manifestazioni dell'"inquinamento finanziario" consiste appunto nel venir meno delle remore che dovrebbero suggerire comportamenti meno permissivi e più prudenziali.

ta", che l'azione pubblicistica svolta in questo campo sia necessariamente di tipo persuasivo, dato che nessuno possiede le informazioni occorrenti per un'attendibile valutazione dell'andamento futuro dei mercati finanziari, che l'intermediazione specializzata miri in sostanza a soddisfare esigenze in larga parte artificiose che essa stessa concorre a creare, sono aspetti che non andrebbero ignorati e che potrebbero essere utilmente sottoposti ad accertamento empirico.

Esistono forme di "inquinamento finanziario" il cui costo sociale sembra meritare un'attenzione non minore di quella che è oggi di moda riservare ad altri aspetti di perturbamento ecologico. Ora, come l'inquinamento in genere può combattersi con mezzi idonei di prevenzione e di repressione, così l'inquinamento finanziario non dovrebbe (secondo quanto sembra di poter desumere dalle opinioni prevalenti) portare alla eliminazione della intermediazione specializzata, bensì degli inconvenienti che vi sono connessi. Ecco dunque - a voler esemplificare - il provvedimento che ha mirato ad "arricchire" il nostro mercato finanziario con l'ammissione alla quotazione dei titoli di alcune grandi banche (misura talmente incongrua che riesce difficile giudicarla come una cosa seria). Ecco il ricorso a illustri vegliardi da mettere a capo delle istituzioni di intermediazione specializzata, perché forniscano ai risparmiatori un dignitoso avallo che in realtà (come poi dimostrano i fatti) non può porli al riparo delle vicissitudini borsistiche e risulta in definitiva mistificatorio (per quanto sia penoso il rilevarlo).

È la riflessione su questi e molti altri fatti che mi fa considerare preferibile la ricerca di vie più semplici di quella dell'assoggettamento a controlli e a vincoli dell'intermediazione specializzata, che considero comunque in larga parte artificiosa. Nell'indicare questa via più semplice come "socializzazione delle sovrastrutture finanziario-borsistiche" ho inteso soltanto dire che potremmo utilmente adattare alle nostre esigenze alcuni aspetti del finanziamento degli investimenti dalle economie socialiste: soprattutto l'eliminazione della speculazione borsistica.

Non ritengo che il groviglio delle manipolazioni finanziarie odierne, che trovano nella borsa il centro operativo, sia essenziale per il mantenimento di un'attività produttiva multiforme, dinamica, progressiva. Non ritengo che l'integrazione economica dei mercati debba portare all'estendersi della sofisticazione finanziaria, con tutto il suo folclore e i suoi prestigiosi manipolatori di titoli, realizzatori di scalate espropriatrici di falangi di risparmiatori inconsapevoli. Mi corre obbligo di aggiungere che queste affermazioni vengono avanzate con piena consapevolezza della dissociazione che oggi esiste nelle economie occidentali tra la formazione del risparmio e la sua utilizzazione per fini di investimento. Anzi è appunto l'accrescersi del numero dei risparmiatori, la costatazione ben nota della loro riluttanza ad assumere rischi, il ripudio già in larga parte intervenuto (quanto meno nel nostro Paese) del possesso azionario, che inducono a ritenere preferibile il ricorso a forme più semplici, limpide e palesi di investimento finanziario.

5. Sin qui l'enfasi sembra essere stata posta sugli aspetti patologici dell'intermediazione specializzata nei mercati finanziari. Dalla documentazione di cui si dispone risulta che questi aspetti sono di notevole gravità; ma occorre anche soffermare l'esame nelle funzioni positive che vengono abitualmente riconosciute alla borsa e ai mercati finanziari in generale.

Un'analisi particolarmente chiara e penetrante di queste funzioni è stata svolta, qualche anno fa, da un economista di reputazione internazionale, William J. Baumol (1965), in un volumetto dedicato appunto al "mercato azionario e l'efficienza economica". Poiché, come del resto l'autore non manca di avvertire, i suoi interessi sono essenzialmente di carattere teorico, la trattazione - pur presupponendo una complessa realtà istituzionale - tende a cogliere l'essenza dei problemi indagati. Di qui l'utilità, ancor oggi notevole, a mio avviso, di far richiamo alle premesse dalle quali lo studio parte, agli interrogativi che esso pone e alle risposte che fornisce.

Le premesse riguardano le funzioni "ideali" di norma attribuite al mercato azionario. È appena il caso di ricordare l'importanza che riveste, per un sistema economico e per la sua crescita, l'impiego appropriato delle risorse che si designano con la denominazione comprensiva di "capitale". Sia nel significato "reale" del termine che dal punto di vista "monetario", "la flessibilità e la capacità di tempestiva reazione del meccanismo di allocazione del capitale influenzano direttamente l'adattabilità dell'apparato produttivo e conseguente-

mente incidono sulle prospettive di periodo lungo dell'intera economia" (Baumol, 1965, p. 2).

Ora, considerato come parte di questo meccanismo, il mercato finanziario è contraddistinto da caratteristiche che sembrano renderlo particolarmente idoneo a svolgere questa funzione di allocazione appropriata del "capitale" (monetario). In breve, esso è di guida alla gestione imprenditoriale con le informazioni che fornisce sul costo del capitale e sul livello più conveniente di investimenti da intraprendere; offre possibilità di accesso a un elevato numero di risparmiatori anche con disponibilità individualmente esigue, ma ragguardevoli nel complesso; consente la trasferibilità di fondi con un limitato sforzo amministrativo per gli interessati; dà modo di valutare le prospettive future delle imprese, e quindi le loro capacità di credito quando si presentino come richiedenti di nuovi fondi; rende infine possibile l'impiego in investimenti a lungo termine di risorse finanziarie appartenenti a individui che intendono conservarne la disponibilità in ogni momento.

"Per tutte queste ragioni, e senza dubbio per altre ancora, si è portati a considerare il mercato di borsa come lo strumento allocativo per eccellenza del capitale e, quando si eccettui qualche perplessità sugli effetti dannosi della speculazione, si è inclini a pensare che esso costituisca un meccanismo allocativo fornito di notevole efficienza" (*ibid.*, p. 4).

L'interrogativo fondamentale che lo studio in esame si pone è quello di verificare in modo approfondito la validità di questa affermazione.

Il quesito di fondo si scinde, per fini di analisi, in altri interrogativi più specifici. Con riferimento all'operare quotidiano del mercato, quali sono le procedure e le interrelazioni mediante le quali le forze di domanda e offerta si traducono in quotazioni correnti? Con riferimento alla funzione cruciale di allocazione efficace delle risorse finanziarie, quali relazioni effettivamente esistono tra i guadagni prospettivi delle imprese azionarie (guadagni che, idealmente, dovrebbero determinare le quotazioni dei rispettivi titoli) e i valori correnti di mercato? Converrà considerare in termini più espliciti i problemi connessi con questi due quesiti.

L'operare quotidiano del mercato di borsa, a prima vista, sembra identificarsi con il meccanismo automatico delle forze di domanda e offerta. Ma, in realtà, le cose stanno in modo diverso. "Il meccanismo automatico non è lasciato a sé stesso; *c'è* un uomo nascosto nel meccanismo e che in effetti lo fa muovere. Poiché questa è, in essenza, una delle funzioni principali di chi opera *come specialista* nel mercato di borsa" (*ibid.*, p. 9).

Volendo limitare il nostro esame ai problemi *essenziali* non interessa, ai fini attuali, distinguere le varie qualificazioni professionali che questa attività specialistica può assumere o le varianti che le qualificazioni stesse presentino nei diversi ambiti istituzionali. Quello che preme accertare è, da un lato, *ciò che ci si attende* dall'attività dell'operatore *specialista* sul mercato di borsa; dall'altro, la misura in cui *la sua azione effettiva si discosta da quella in certo senso ideale.*

Il compito assegnato allo specialista è quello di stabili-

re il prezzo;[7] egli non può farlo, ovviamente, in modo completamente arbitrario, ma lo fa con un ampio margine di discrezionalità. Nelle presentazioni convenzionali del suo operato si tende a sottolineare che le operazioni da lui compiute, come compratore o venditore residuale,[8] hanno un'influenza stabilizzatrice sul mercato e vi salvaguardano il mantenimento di condizioni ordinate. Con maggior realismo, Baumol pone in rilievo alcune circostanze di fatto dalle quali risulta che queste operazioni costituiscono, per gli specialisti, anche una fonte non indifferente di profitti.[9]

Ma le considerazioni di maggior peso riguardano l'esatto inquadramento teorico della parte svolta dallo

[7] "Un compito cruciale nella determinazione del prezzo è effettivamente delegato a un individuo le cui decisioni sono di solito definitive e che sembrano essere ben raramente contestate. Sembra non esservi dubbio che, entro dati limiti, e a condizione che le sue decisioni non siano del tutto irragionevoli, il prezzo è semplicemente quello che egli afferma essere richiesto dalle circostanze." Baumol (p. 12) si riferisce alla larga documentazione fornita al riguardo dal *Report of Special Study of Securities Markets of the Securities and Exchange Commission*, pt. 2 (Washington 1963).

[8] "Egli deve mantenere, nella misura del possibile, mercati ordinati per i titoli di cui si occupa. Allorché si verifichi una temporanea disparità tra offerta e domanda, egli compera o vende per proprio conto per moderare le variazioni dei prezzi tra le vendite. Nel far questo egli mantiene la continuità dei prezzi in modo più ordinato di quanto altrimenti si verificherebbe..." (Da un opuscolo sull'attività dello specialista, redatto dal New York Stock Exchange e citato dal Baumol, p. 17).

[9] "Sebbene le provvigioni forniscano una quota considerevole del reddito dello specialista, i profitti delle transazioni non sono affatto trascurabili e in alcuni anni, ad esempio nel 1959, hanno costituito più della metà dei redditi dello specialista. Un certo numero di imprese operanti come specialisti conseguono più dell'80% dei loro proventi dai profitti realizzati sulle operazioni di compra-vendita (...). In aggiunta, un'analisi per campione indica che la prevalente maggioranza delle operazioni compiute dallo specialista risulta aver dato luogo a profitti" (p. 16). Anche in altro luogo (p. 24), Baumol insiste sul fatto che le transazioni compiute dallo specialista diano in modo predominante origine a profitti, vedendovi una prova che "le sue decisioni tendono a discostarsi in maniera piuttosto sistematica dall'ideale competitivo".

specialista. Anziché come soggetto che operi in condizioni competitive, egli va correttamente analizzato come monopolista, od oligopolista, in grado di amministrare i prezzi rispetto al gruppo (concorrenziale) degli operatori che gli sono di fronte quali venditori o compratori.

La conseguenza ultima è che "i prezzi ai quali si perviene sui mercati finanziari e le quantità di titoli vendute ed acquistate non sono ottimali dal punto di vista sociale, perché potrebbero essere scelti altri livelli di prezzi e altre quantità, in modo da avvantaggiare qualche compagine, senza danneggiare nessuno" (*ibid.*, p. 23).

Né, secondo la serrata critica del nostro autore, può affermarsi con certezza che l'azione dello specialista riesca ad avere un'influenza stabilizzatrice sul mercato. Questa influenza potrebbe essere riferita: alle tendenze dei prezzi nel periodo lungo; alle oscillazioni quotidiane dipendenti dalla discontinuità tra offerta e domanda; all'ampiezza e frequenza di altre fluttuazioni di tipo moderato; alle variazioni improvvise dovute all'insorgere di crisi.

Fatta eccezione per le oscillazioni quotidiane, sulle quali lo specialista ovviamente influisce, con il fornire una continua fonte di offerta o la contropartita di una domanda continuativa, gli altri compiti di stabilizzazione o sono ragionevolmente al di fuori delle possibilità di azione dello specialista (come accade per le tendenze di lungo periodo), o non risultano soddisfatti in modo valido e persistente.

In definitiva, l'operare degli specialisti nel mercato finanziario, pur essendo indispensabile nell'attuale assetto istituzionale, né porta a una formazione dei prezzi che possa dirsi socialmente ottimale, né esercita una significativa influenza stabilizzatrice. Dobbiamo ora passare al secondo dei problemi indicati.

6. L'esame dei problemi di periodo lungo si propone di accertare - come si è già indicato - se le tendenze dei prezzi che si affermano sul mercato di borsa siano tali da assicurare un'allocazione efficiente delle risorse finanziarie. Per rispondere a questo intento, le quotazioni azionarie non dovrebbero discostarsi, nel periodo lungo, dalle prospettive di profitto delle corrispondenti società. "Se infatti i prezzi dei titoli di una società non corrispondessero ai suoi profitti, le risorse finanziarie non affluirebbero con prontezza verso le imprese più idonee a utilizzarle, tale idoneità essendo necessariamente misurata dai guadagni previsti dell'impresa (...). Conseguentemente, le risorse reali verrebbero allocate in modo imperfetto. Inoltre, se i prezzi dei titoli fossero dissociati dalle potenzialità di guadagno, la borsa non avrebbe modo di agire come forza disciplinatrice, in grado di spingere le amministrazioni delle imprese nel senso della salvaguardia dell'efficienza operativa delle imprese stesse. Pertanto il prezzo dei titoli sul mercato è di importanza fondamentale per l'allocazione delle risorse" (*ibid.*, p. 36).

Ma se il modo in cui il mercato *dovrebbe* operare risulta ragionevolmente chiaro, l'analisi del modo in cui *effettivamente* opera appare ancora oggi contraddistinta

da punti di vista contraddittori, dipendenti verosimilmente da persistenti lacune conoscitive.

Da un lato (e questa posizione estrema può farsi coincidere con le note tesi di Merton H. Miller e Franco Modigliani) le quotazioni azionarie tenderebbero a essere determinate in modo sistematico e razionale, con un processo che le porterebbe a gravitare intorno al valore economico delle risorse reali rappresentate dai titoli; la politica dei dividendi delle imprese essendo del tutto irrilevante, nel quadro di questa analisi, in quanto sarebbero esclusivamente le potenzialità di profitto (indipendentemente dalla parte trattenuta per fini di finanziamento interno) a determinare il "valore intrinseco" dei titoli.

Dall'altro lato (e la posizione in tal caso si ricollega alle sottili considerazioni di Keynes (1936, p. 156), sullo "stato dell'aspettativa a lungo termine" e sullo sforzo diretto a prevedere in qual modo l'opinione media pensi che l'opinione media medesima si orienti), le quotazioni azionarie rifletterebbero soprattutto fenomeni di speculazione e di aspettative. Le prospettive di profitto rientrerebbero ancora nel quadro, ma esclusivamente come uno dei possibili stimoli suscettibili di influire sulle aspettative degli operatori circa il comportamento altrui.

In aggiunta, una disponibilità crescente di indagini empiriche, spesso svolte con l'ausilio di elaborate tecniche statistiche (Granger e Morgenstern, 1963; Cootner, 1964, citati da Baumol, 1965, pp. 39-40), porta a concludere che le quotazioni sui mercati di borsa non con-

sentono previsioni di tipo deterministico. Un comportamento puramente casuale delle quotazioni, peraltro, non è conciliabile con una loro sostanziale dipendenza dalle prospettive future di profitto delle imprese. Un certo carattere erratico dei guadagni societari può verificarsi nel periodo breve; ma sembra scarsamente plausibile con riguardo alle prospettive di periodo luogo, che sono quelle che qui interessano.

Il dibattito interpretativo su questi risultati delle indagini empiriche è ben lungi dall'essersi concluso.[10] Ma, ai fini attuali, l'esistenza stessa di questi contrastanti punti di vista dovrebbe portare quanto meno a sospendere il giudizio circa l'efficacia funzionale del mercato di borsa come strumento allocativo delle risorse finanziarie nel lungo periodo.

Può aggiungersi che quanto si è detto finora riguarda quella parte del meccanismo di mercato che si esprime nella domanda. Ove l'attenzione si rivolga al lato dell'offerta, emergono ulteriori motivi che allontanano il funzionamento effettivo del mercato dallo schema del processo riequilibratore di periodo lungo, in condizioni ragionevolmente concorrenziali. Dal lato dell'offerta, infatti, le imprese che "offrono" titoli sono generalmente di tipo oligopolistico e il ricorso o meno al mercato azionario, mediante nuove emissioni, rientra nel quadro della loro complessa strategia. Negli Stati Uniti, rileva il Baumol "per un insieme di motivi, (...) coloro

[10] Per interessanti considerazioni sul significato da attribuire al carattere casuale delle quotazioni azionarie si veda il citato volume di Baumol, in particolare pp. 43 sgg.

che controllano la gestione delle società azionarie americane non hanno, negli anni più recenti, materialmente accresciuto la loro offerta di titoli azionari delle loro imprese, anche quando le condizioni di mercato erano particolarmente favorevoli. Occorre anzi dire che le amministrazioni azionarie hanno fatto di tutto per evitare l'offerta di nuovi titoli" (*ibid.*, p. 51). È un rilievo, questo, che conferma un'osservazione analoga già in precedenza esposta e che dovrà essere ancora brevemente ripresa in seguito.

Per ora, questo sguardo sommario ai problemi di periodo lungo dei mercati finanziari può chiudersi prendendo atto che "il meccanismo concorrenziale di periodo lungo, come lo si concepisce abitualmente, funziona sul mercato di borsa soltanto in modo molto imperfetto, se pure funziona affatto. Ciò in quanto componenti importanti ed essenziali di quel meccanismo o non sono presenti o non sono operanti" (*ibid.*, p. 59).

7. Se quanto finora esposto solleva notevoli dubbi sull'efficienza funzionale del mercato di borsa, *con riguardo a coloro che ottengono le risorse finanziarie*, vi è un ulteriore interrogativo che può porsi (sempre seguendo l'esposizione del Baumol). In quale misura, cioè, la borsa riesce a controllare l'impiego efficiente delle risorse finanziarie *da parte di coloro che se ne sono procurata la disponibilità?* Un simile compito di "guardiano dell'efficienza" non è estraneo alle funzioni della borsa: dovrebbe concretarsi nel più agevole accesso al mercato di borsa, da parte di chi fa uso proficuo delle risorse finanziarie, e in un trattamento punitivo assegnato invece

agli amministratori inefficienti, nel caso del loro ricorso al mercato finanziario.

Sennonché (con riguardo alla situazione degli Stati Uniti d'America) la possibilità stessa di esercitare questo compito di "guardiano dell'efficienza" è praticamente esclusa, poiché le imprese societarie ricorrono in modo molto limitato - come si è detto - al lancio di nuove emissioni. Riprendendo l'accenno in precedenza ricordato, il nostro autore menziona varie indagini compiute negli Stati Uniti, tutte concordi nel porre in evidenza l'importanza predominante assunta dalle fonti interne, nel finanziamento delle imprese societarie, e il ricorso limitatissimo alle nuove emissioni azionarie.[11] D'altra parte alcune importanti ricerche empiriche effettuate in Inghilterra, e che sarebbe utilissimo ripetere altrove, sembrano indicare che le risorse ottenute con l'autofinanziamento sono utilizzate in modo molto inefficiente.[12] Ne deriva così un insieme significativo (anche se non definitivo) di elementi informativi che dovrebbero relegare nel novero dei "miti" la concezione della borsa come guardiana dell'efficienza.

[11] "Nel periodo di 15 anni (1947-1961) (...) gli utili non distribuiti hanno costituito dal 60 al 90 per cento del totale dei fondi, la media nel quindicennio essendo il 73 per cento. Un'ulteriore caratteristica di rilievo è la relativa irrilevanza delle emissioni azionarie nette. Per l'intero periodo, esse hanno costituito *meno del 40%* della crescita complessiva". (Da uno studio *Capital Goods Review* del Machinery and Allied Products Institute (1962), citato in Baumol, 1965, p. 68). Vi è tutta una serie di motivi che spiega questo comportamento, ma si tratta di motivi che non possono farsi rientrare in un meccanismo ragionevolmente concorrenziale.

[12] Little (1962). Da questa indagine risulta che l'incremento dei profitti nelle imprese che destinano una quota rilevante degli utili all'autofinanziamento non è apprezzabilmente diverso da quello delle imprese che non fanno ricorso all'accantonamento di parte degli utili. Questi risultati, diversi da quelli che si sarebbe portati ad attendere, costituirebbero indizio di un uso inefficiente delle risorse ottenute per vie interne dalle imprese.

La forza dei miti tuttavia, come è ben noto, consiste nella loro resistenza ai fatti che li smentiscono. Lo stesso autorevole economista di cui ci siamo tanto largamente avvalsi, nella consapevolezza che in questa materia non avremmo potuto in alcun modo improvvisare una autonoma competenza, addolcisce la sua stringente critica con una considerazione finale fiduciosa, allorché osserva che il mercato di borsa (americano) "ben lungi dall'ideale competitivo, minato da numerose e palesi carenze, svolge tuttavia un compito meritevole" (*ibid.*, p. 83).

Non ci sembra di poter condividere questo giudizio, anche se il nostro autore lo qualifica con la considerazione che si tratta di un mercato "mai programmato da una organizzata deliberazione umana" (p. 83). Saremmo piuttosto portati a osservare che, quando manchi l'organizzata volontà umana programmatrice, inevitabilmente gli interessi sezionali finiscono per prevalere su quelli della collettività.

Di fronte alla limitata utilizzazione della borsa, come strumento di collocamento di nuove emissioni azionarie da parte dei grandi complessi oligopolistici da un lato, e delle imprese di dimensioni medie dall'altro, gli "specialisti" del mercato finanziario hanno dato vita a un artificioso lavoro puramente speculativo sui titoli in essere, sia con il moltiplicarsi dei fondi di investimento, sia con lo sviluppo, che qualcuno ha considerato incline alla mania (Dawis, 1970) delle concentrazioni finanziarie, nazionali e internazionali.

L'accrescersi dei fondi di investimento negli Stati Uni-

ti ha determinato, verso la metà degli anni sessanta, una situazione tale che i mezzi raccolti erano più del doppio del valore delle nuove emissioni azionarie collocate sul mercato dalle società americane. Questo non poteva non riflettersi in un gonfiamento dei prezzi artificioso e quindi precario. Lo spostamento degli acquisti verso altri mercati, d'altra parte, non faceva che estendere il fenomeno, in quanto si trovava di fronte praticamente ovunque a un'offerta esigua di nuove emissioni.

Quanto alle concentrazioni finanziarie e alla tendenza odierna di presentarle come mezzo per realizzare indispensabili riorganizzazioni industriali, o adeguamenti dimensionali idonei a produrre significative "economie di scala", può essere utile riflettere sulle seguenti considerazioni. "L'esperienza dimostra che le economie di scala non sono un'illusione. Essa dimostra, tuttavia, che spesso il loro conseguimento richiede un intervallo di tempo ben superiore a quello prospettato dagli amministratori agli investitori, nel momento in cui la concentrazione venne decisa. Inoltre le maggiori dimensioni possono provocare tutta una serie di problemi che, allo stato delle cose, non risultano sufficientemente indagati. In altri termini, le concentrazioni *possono* essere utili per l'attività industriale e per il Paese, ma possono invece provocare notevolissimi danni."[13] La loro realizza-

[13] W. Davis (1970, p. 235). Con riferimento all'Inghilterra, il citato autore afferma che "l'ambizione personale ha, senza alcun dubbio, avuto una parte enorme nell'ondata di concentrazione del passato decennio: ma ciò non sempre è andato a vantaggio degli azionisti, degli occupati e del Paese" (p. 237). La costatazione, anche in tal caso senza alcun dubbio, può agevolmente essere estesa anche ad altri paesi. In Inghilterra è stato sostenuto, tra l'altro, che le concentrazioni dovrebbero essere approvate

zione, conseguentemente, non dovrebbe essere lasciata all'apprezzamento intuitivo dei manipolatori dei titoli, ma costituire il risultato di indagini nelle quali appare indispensabile la partecipazione del potere pubblico.

D'altronde, la consapevolezza delle carenze dei mercati finanziari è ormai notevolmente diffusa, malgrado il persistere dei convincimenti di coloro che continuano a considerare i mercati stessi come soddisfacentemente concorrenziali. Si deve a questa consapevolezza se "riforme" più o meno incisive di tali mercati hanno formato oggetto di numerosi studi e progetti, su alcuni dei quali sarà utile soffermare il nostro esame.

8. Un progetto di completa riorganizzazione dei mercati di borsa negli Stati Uniti, è stato presentato, di recente, dall'antico presidente del Consiglio dei Governatori del Sistema della Riserva federale, William Mc Chesney Martin (1971). Ai fini attuali, non interessa se le sue proposte saranno accolte e se, nel corso delle discussioni che esse vanno suscitando, subiranno modificazioni più o meno notevoli. Quel che importa è l'indicazione che le proposte stesse forniscono delle carenze rilevabili nei mercati di borsa americani e, soprattutto, della estensione del fenomeno della intermediazione parassitaria.

Intanto è utile tener presente la situazione che ha portato a sollecitare l'indagine conoscitiva affidata a Martin. È ben noto che, a partire dalla metà del 1965, sono

non soltanto dagli azionisti delle società coinvolte, ma anche da coloro che vi prestano lavoro di ogni tipo e per i quali la concentrazione può costituire ragione di insicurezza o di perdita della occupazione. Per altri punti di vista sullo stesso argomento, vedi Hindley (1970) e Kemp (1969).

prevalse negli Stati Uniti accentuate e persistenti tendenze inflazionistiche, alle quali si è cercato di far fronte con varie misure restrittive, monetarie e fiscali, con cui si desiderava altresì evitare conseguenze sfavorevoli troppo gravi sul reddito e sull'occupazione. In realtà, lo stato di cose che ha finito per prevalere, nello scorcio del 1970-71, assomma gli inconvenienti del ristagno produttivo con quelli di una "ostinata" tensione inflazionistica.

Ora, nel quadro di queste incertezze congiunturali, la borsa ha reagito smodatamente sia nell'esuberanza del periodo anteriore al delinearsi di una politica restrittiva, sia nel collasso seguito all'adozione dei provvedimenti antinflazionistici. Il fallimento di una trentina di "intermediari specializzati" nei mercati di borsa ha documentato l'incapacità del sistema di fornire quelle condizioni di "continuità, regolarità e ordine" che sono essenziali perché esso funzioni effettivamente nell'interesse dei risparmiatori e dell'economia.

La soluzione proposta da Martin tende alla formazione di un mercato di borsa unificato, di dimensioni nazionali, nel quale le negoziazioni siano soggette a condizioni uniformi e le informazioni necessarie (incluse quelle relative ai prezzi e al volume di tutti gli scambi) siano centralizzate, con possibilità di accesso alle informazioni stesse da parte di tutti gli interessati.[14] Il pro-

[14] "Per corrispondere agli interessi del pubblico e del Paese, come pure nell'interesse della stessa attività che opera sui titoli, deve svilupparsi un sistema nazionale di negoziazioni per fornire un singolo mercato, di dimensioni nazionali, per la vendita all'asta di ciascun titolo che sia qualificato per la registrazione. Un simile sistema incorporerebbe la Borsa di

getto non mira dunque alla eliminazione della "intermediazione specializzata", bensì al suo assoggettamento a un controllo pubblico efficace e "moderno". Il carattere non sovvertitore di questo obiettivo, del tutto "conforme" anzi a una logica operativamente concorrenziale, non impedisce che il Martin, per avvalorare il suo disegno di un mercato di borsa funzionante su scala nazionale, debba fare tutta una serie di ammissioni, che costituiscono conferme autorevoli di quanto si è in precedenza posto in rilievo. Così, egli riconosce l'influenza (definita addirittura "sconvolgitrice") degli investitori istituzionali per il potere da essi acquisito di "fare" il mercato. Contesta che l'esistenza di più mercati finanziari (in contrapposto a quello unificato che egli suggerisce) sia espressione di uno stato concorrenziale, poiché non vi è concorrenza allorché i mercati sono sottoposti a regolamentazioni differenti che influiscono sulle possibilità di informazione dei partecipanti e sulle responsabilità che essi assumono. Difende il mantenimento dell'attività degli "specialisti", in quanto non si è trovato di meglio per assicurare la continuità del mercato; ma suggerisce l'aumento del loro numero, l'accrescimento delle loro risorse dirette, la definizione più chiara delle loro responsabilità mediante l'adozione di norme uniformi.

Ma il rilievo di maggior interesse (e comprensibilmente il rilievo che ha provocato le più vivaci reazioni al

New York, l'American Stock Exchange e le Borse regionali" (Martin, 1971, p. 4). Naturalmente il concretamento di questo progetto, oltre a presupporre l'adozione dei necessari provvedimenti legislativi, richiederebbe un impiego adeguato di calcolatori elettronici.

progetto) è quello che porta a respingere l'ammissione, come membri dell'organizzazione destinata a concretare il progettato mercato unificato di borsa, delle banche, delle compagnie fiduciarie, dei fondi di investimento e di altre istituzioni analoghe. La concentrazione di potere economico che potrebbe derivarne, l'influenza predominante che queste istituzioni finirebbero per avere, portano il Martin a escludere sia che le indicate istituzioni acquistino la qualità di membri abilitati a operare sul mercato finanziario unificato, sia che un membro possa partecipare alla gestione di fondi di investimento.

In definitiva, indipendentemente dal seguito che potrà avere il progetto Martin, esso ha rilevanza da un duplice punto di vista. Da un lato, occorre indubbiamente prendere atto dell'esigenza di garantire a coloro i quali contribuiscono alla formazione del capitale mediante l'acquisizione di attività finanziarie, di poter rivendere le attività stesse in qualunque momento lo desiderino e in condizioni che non incidano negativamente sul loro stato di fiducia. Dall'altro, le procedure odierne del mercato di borsa, le sue operazioni speculative allo scoperto, la commistione di interessi che attualmente si accentra negli operatori specializzati, la connessione tra l'attività bancaria e l'attività borsistica costituiscono, nel loro complesso, un "accidente storico" in nessun modo intrinsecamente connesso con l'esigenza di assicurare il collocamento, o la mobilitazione, di titoli rappresentativi del capitale reale di una collettività.

9. Un'esigenza aggiuntiva dei detentori di attività fi-

nanziarie, costituenti la contropartita della formazione, del rinnovo e dell'incremento del capitale reale di una collettività, è quella della difesa dall'erosione monetaria. A tale intento dovrebbero in particolare corrispondere gli investimenti azionari e, come strumento di una loro adeguata differenziazione, i diversi tipi di fondi di investimento. Ma quella salvaguardia che sia possibile ottenere per questa via,[15] viene conseguita - come si è visto - con un pesante costo sociale costituito dalle manipolazioni e dalle speculazioni a cui si prestano i titoli, e in particolare quelli azionari.

Anche in tal caso, il modo odierno di operare del mercato di borsa è ben lontano dal contribuire a una effettiva tutela del potere di acquisto del risparmio destinato alle varie forme di investimento finanziario. La possibilità tecnica di fornire questa tutela va ricercata in altre soluzioni più dirette e limpide. Non si intende alludere soltanto alla indicizzazione di tipo tradizionale. È stata di recente avanzata la proposta che lo Stato, anziché indebitarsi con titoli a reddito fisso, come accade abitualmente, collochi sul mercato azioni ordinarie, che diano diritto a un dividendo correlato con l'incremento del reddito nazionale, sia in termini reali che per effetti in-

[15] Non è detto che, nelle condizioni contemporanee, questa salvaguardia si ottenga sempre. Con riferimento alla situazione negli Stati Uniti d'America nel 1970, è stato osservato quanto segue: "Sebbene si assuma di frequente che i prezzi delle azioni muovano con i prezzi dei beni reali, e conseguentemente riflettano qualsiasi inflazione, non è sempre così, come gli eventi del 1970 hanno dimostrato ancora una volta. Le aspettative di profitto erano incerte e il timore del ritorno a una politica monetaria relativamente restrittiva per ottenere successo sul fronte dell'inflazione ha creato ulteriore incertezza negli investitori. Questi fattori hanno concorso a produrre una ragguardevole erosione nel valore dei titoli azionari" (*Economic Report of the President*, Washington 1971, p. 68).

flazionistici. Al crescere del reddito, per entrambi i motivi, anche il dividendo aumenterebbe, salvaguardando in tal modo il potere di acquisto delle azioni sottoscritte.[16]

La proposta non ha colpito l'immaginazione, come l'autorevole periodico che l'ha formulato forse si riprometteva, e non ha avuto, per quanto risulti, una applicazione pratica. Tuttavia, concorre anch'essa a documentare la possibilità di soluzioni che si discostino da quelle abituali nel meccanismo di finanziamento degli investimenti.

D'altronde, non è soltanto sul piano delle riforme delle istituzioni e delle procedure che si pone il problema del futuro dei mercati di borsa. Occorre agire anche nei confronti di coloro che intendono dirigere i risparmi verso le attività finanziarie, mediante un'opera informativa che illustri e documenti il carattere ingannevole o fraudolento delle promesse (alle quali essi si trovano esposti) di ingenti guadagni e di rapida moltiplicazione dei loro averi. Se le capacità del pubblico di autoilludersi sono illimitate, l'assenza o l'inadeguatezza di avvertimenti cautelatori, da parte dei responsabili della politica economica, costituirebbero un comportamento inesplicabile, rispetto agli incisivi interventi che essi effettuano in altri campi dell'attività economica.

Quando questa azione informativa fosse svolta in modo tempestivo, efficace, capillare, potrebbe seguirne un diffuso o generalizzato ripudio ad avvalersi, per ragioni di principio, delle operazioni speculative che si incen-

[16] A *Government Ordinary Share?* Economist (2 maggio 1970) p. 12.

trano nella borsa; ripudio di cui oggi fornisce significativo ma isolato esempio l'atteggiamento dei Sindacati operai inglesi che, per tradizione, si precludono di operare su quel mercato con i fondi di cui dispongono.

Un fenomeno di rigetto costituirebbe, in altri termini, la soluzione radicale di fronte al funzionamento odierno dei mercati di borsa. Sono consapevole che un'affermazione del genere può essere considerata ingenua o stravagante. Ma è tempo che gli economisti, per esigua che possa essere la loro voce, non si limitino ad analizzare a posteriori il susseguirsi di "crolli sconvolgenti", ma dissocino a priori la loro responsabilità, con il documentare i costi sociali del mercato di borsa. Nelle condizioni odierne di estesa concentrazione del potere economico e finanziario, esso non è strumento di vigore competitivo e di allocazione efficiente del capitale monetario; bensì strumento di un complesso intreccio di manovre e strategie, prive di ogni connessione con la logica di un'economia di mercato e rese possibili dalle deformazioni che essa ha subito con l'affermarsi di una configurazione storica del capitalismo, ormai anacronistica.

(1971)

Capitolo secondo

La strategia dell'allarmismo economico

1. Ai motivi di interesse oggettivo suscitati dall'opera di Andreas Papandreu, *Il capitalismo paternalistico*, si aggiunge, nel mio caso, un motivo ulteriore e personale di interesse: quello di ritrovare nel volume gli sviluppi di un nucleo di idee che ebbi occasione di apprendere, diversi anni or sono, dalla viva voce dell'autore, in occasione di un seminario tenuto per invito del Centro internazionale matematico estivo, nella sezione di economia matematica diretta da Bruno de Finetti. Di quella lezione rimase una traccia registrata;[1] insoddisfacente, come spesso accade in casi del genere, ma tuttavia idonea a far comprendere il punto essenziale che il Papandreu intendeva sottolineare: il carattere oligopolistico della struttura del potere, nelle condizioni contemporanee.

In estrema sintesi, il pensiero allora espresso dal nostro può così compendiarsi. Nel mondo odierno, gli in-

[1] Conferenze tenute da Andreas Papandreu durante il corso di economia matematica, organizzato dal Centro internazionale matematico estivo, Villa Falconieri, Frascati 1966 (testo inedito).

dividui appartengono generalmente ad aggruppamenti quali una unione sindacale, una associazione padronale, una organizzazione di categoria professionale e così via. Attraverso questa appartenenza a gruppi organizzati viene a costituirsi una struttura di potere analoga alla forma di mercato denominata oligopolio: quella, cioè, dominata da un numero ristretto di grandi imprese (anche se occasionalmente esista un pulviscolo praticamente irrilevante di imprese minori). Allo stesso modo che, tra le grandi imprese oligopolistiche, può determinarsi uno stato di fatto considerato accettabile dalle parti, così la "struttura oligopolistica del potere" può esprimersi in un determinato stato di fatto, o *establishment.*

Questa situazione di fatto può essere più o meno stabile. "Può esservi un turbamento dell'esistente establishment ad opera di un componente della struttura che rivendichi maggior potere per sé, o può esservi turbamento da parte di persone escluse dal gruppo del potere costituito che desiderino inserirsi in esso ed alterare in tal modo l'equilibrio del potere"(Conferenze di Papandreu).

In forma compatta, ma al tempo stesso forse più incisiva, questo brano contiene tutti gli elementi che, nella trattazione più recente, si ritrovano nell'analisi "dei gruppi di pressione, le isole di potere, o gli oligopoli di potere che influiscono sui processi sociali ed economico-politici vitali all'interno della moderna società capitalista industrialmente progredita"(Papandreu, 1972, p. 95). Operazioni del genere, tendenti ad utilizzare schemi elaborati inizialmente dalla teoria eco-

nomica per l'interpretazione di una più complessa realtà sociale, riescono soltanto a chi unisca a una riconosciuta padronanza della logica economica una conoscenza approfondita degli aspetti politici e sociali che si intendono integrare negli schemi stessi. Ma una volta che esse siano compiute validamente, come è avvenuto nel caso del Papandreu, lo strumento interpretativo forgiato, e cioè la "struttura oligopolistica del potere" si presta ad essere utilizzato per più limitati propositi di accertamento e di verifica, ai quali possono applicarsi anche studiosi ben più modesti.

2. Traendo stimolo appunto dalle concezioni del Papandreu, siamo stati ad esempio indotti, per nostro conto, a chiederci in quali forme e in quale misura l'allarmismo economico - da intendersi come presentazione artificiosamente esagerata di fatti reali - rientri in una strategia oligopolistica rivolta a mettere in crisi un determinato assetto politico-sociale. È ben noto, dalla letteratura sull'oligopolio (Rothschild, 1971, p. 45) che la spregiudicatezza è uno dei tratti caratteristici delle strategie e tattiche che vi si adottano. In modo analogo, l'accentuazione in senso pessimistico di una situazione che ovviamente non sia brillante ma nemmeno catastrofica, può essere una strategia efficace per modificare l'esistente stato di cose, allorché si faccia avanti "un nuovo pretendente che reclama una fetta di potere" (conferenze di Papandreu). E ciò soprattutto quando si prospetti "il nuovo pretendente" come idoneo a modificare il clima di opinioni e a rovesciare l'affermato avvitamento involutivo dell'economia.

S'intende che, pur basandosi su fatti di esperienza, le considerazioni che seguono non vogliono esserne una descrizione episodica ma un'analisi in termini problematici. Ci si può chiedere, preliminarmente, come sia possibile dare credibilità ad una presentazione artificiosamente allarmistica della situazione economica, in un'epoca come la nostra in cui si fa esteso uso della documentazione statistica e della modellistica econometrica. In realtà è appunto l'uso che si faccia di questa documentazione che può diventare strumento di esagerato allarmismo.

Si supponga (poiché abbiamo già rilevato che la situazione di partenza deve assumersi come obiettivamente non brillante) che si attraversi una fase di recessione, se si vuole di recessione inflazionistica. È chiaro che, in una situazione del genere, non si può pretendere che gli investimenti aumentino e che i profitti crescano. È possibile, tuttavia, presentare le cose come se recessione, caduta degli investimenti, declino dei profitti siano tre cose diverse indicative di un peggioramento cumulativo e non l'identica cosa vista da diversi aspetti misurabili. Si può altresì omettere il confronto tra la caduta di investimenti e profitti nel momento che si considera e quella sperimentata in altre recessioni del passato, subite e superate come è nel normale avvicendamento delle cose umane.

D'altra parte, la connessione tra profitti e investimenti viene a volte prospettata con uno schematismo che riduce gli imprenditori quasi a robot che rispondano in modo meccanico all'incentivo del profitto, quando non

può essere ignorato che la realizzazione o il rinvio degli investimenti riflette valutazioni ben più complesse. Una analisi che non voglia essere deliberatamente parziale dovrebbe pertanto tener conto di questa maggiore complessità delle decisioni di investimento, in cui rientra anche la tattica del rinvio e dell'attendismo, come mezzo di pressione in un quadro di struttura oligopolistica del potere.

Con ciò - è ben vero - si viene a sottolineare il rilievo che assume l'elemento politico delle decisioni di investimento. Ma il riconoscimento adeguato di questo elemento è da considerare essenziale per una comprensione efficace delle situazioni di oligopolio. Come è stato lucidamente osservato, "l'esplicito riconoscimento degli aspetti politici della lotta oligopolistica aiuterà gli studiosi di economia applicata a dare consigli più significativi e di più immediata utilità. Li aiuterà a riconoscere l'assurdità delle conclusioni di un teorico come Stackelberg, che, facendo l'apologia dello stato corporativo fascista, considerava questa forma politica come l'unico mezzo per portare un certo ordine nel caos dell'indeterminatezza oligopolistica. Infatti essi comprenderebbero subito che il fascismo, lungi dall'essere indipendente nella lotta oligopolistica, è stato in larga parte condotto al potere proprio da questa lotta nel tentativo operato dai più potenti oligopolisti di rafforzare, attraverso l'azione politica, la loro posizione nel mercato del lavoro e nei riguardi dei loro più piccoli concorrenti" (Rothschild, 1971, p. 64).

L'incompletezza delle diagnosi si traduce dunque in

una non disinteressata drammatizzazione delle condizioni economiche, anche nell'intento ultimo di "rafforzare, attraverso l'azione politica, la posizione dei più potenti oligopolisti nel mercato del lavoro": oggi, non meno che in un fortunoso passato di collusioni politiche ed economiche, di cui il brano riprodotto fornisce uno scorcio illuminante, meritevole della nostra meditazione.

3. Alla connessione tra profitti e investimenti si fa richiamo di frequente anche per mettere in evidenza un aspetto ulteriore, presentato ugualmente in termini fortemente preoccupati e idonei a suscitare un diffuso allarmismo. Intendo riferirmi alla riduzione, o alla pratica scomparsa, delle possibilità di autofinanziamento aziendale, in conseguenza appunto del declino dei profitti. Poiché l'esigenza di un maggior ricorso a fonti esterne di finanziamento viene, in linea di fatto, soddisfatta con ricorso prevalente all'indebitamento, ne risulterebbe una alterazione vistosa dei rapporti equilibrati che dovrebbero sussistere tra capitale di rischio e capitale di debito; con conseguenze pregiudizievoli non soltanto per la struttura finanziaria delle imprese, ma anche per la loro possibilità o volontà di superare limiti critici di indebitamento, il cui raggiungimento si tradurrebbe in una remora ulteriore all'investimento.

Ancora una volta si è in presenza di una diagnosi incompleta, insufficiente di per sé a chiarire aspetti essenziali di un fenomeno più complesso, ma bastevole nondimeno ad alimentare l'allarmismo economico.

Quale che sia la validità degli asseriti rapporti armoni-

ci tra le varie forme di finanziamento alle quali le imprese facciano ricorso (e mi è d'obbligo dichiarare il mio irrilevante, ma convinto, scetticismo di fronte a queste soppravvivenze di pitagorismo economico), dovrebbe essere chiaro che problemi del genere non possono essere esaminati prescindendo dalle condizioni storiche e dagli assetti istituzionali. In condizioni di persistente inflazione strisciante e in mancanza di un pieno riflettersi sui tassi di interesse del deprezzamento monetario annuo, per qual motivo gli imprenditori non dovrebbero preferire l'indebitamento al ricorso ad altre forme esterne di finanziamento? E inoltre: in assetti istituzionali in cui si sovrabbondi nell'uso del credito agevolato, l'estensione stessa di questa forma di pubblico intervento non modifica profondamente i termini in cui vanno discussi i rapporti tra le varie forme di finanziamento di cui le imprese si avvalgono? È fondato, in definitiva, trascurare queste importanti qualificazioni nell'esame di uno stato di cose, presentato come se gli indicati pesanti condizionamenti storici e istituzionali non esistessero?

Il problema del capitale di rischio è, ad ogni modo, meritevole di qualche ulteriore considerazione, anche con riguardo alle posizioni assunte sull'argomento da giuristi autorevoli.

4. La scarsa disposizione del pubblico a contribuire al finanziamento delle imprese con l'offerta di capitale di rischio, ossia in concreto con la sottoscrizione di titoli azionari, se la si volesse analizzare in modo approfondito, andrebbe collegata alla intuizione keynesiana del-

l'affermarsi nel pubblico della tendenza opposta all'assunzione del rischio, cioè della generalizzata preferenza per il mantenimento delle proprie disponibilità in forme liquide, o agevolmente monetizzabili.

Questa tendenza, a sua volta, non potrebbe essere studiata in modo adeguato se non nel quadro delle trasformazioni irreversibili del mondo economico odierno rispetto a quello anteriore alla grande crisi o, ancor più, alla prima guerra mondiale: epoche nelle quali assumeva il significato non soltanto di semplificazione di comodo, ma di sufficiente accostamento alla realtà effettiva, la proiezione del futuro come approssimativa ripetizione dello stato di cose in essere, senza apprezzabili varianti. Il che, ovviamente, conferiva stabilità, e anzi invarianza, alle aspettative degli operatori economici.

Ma, anche a volere evitare un ampliamento peraltro essenziale del discorso e a voler mantenersi su un piano strettamente tecnico, sembra difficile identificare unicamente o prevalentemente in ragioni di carattere fiscale le difficoltà che le imprese sperimenterebbero nel procurarsi nuovo capitale privato di rischio. Pure non meno che l'autorità di Arturo Carlo Jemolo si limita in un suo recente studio, appunto alla menzione del fattore fiscale,[2] senza alcun accenno alla remora costituita da un quadro istituzionale che non fornisce alcuna salvaguardia agli azionisti, nei confronti delle manipolazioni finanziarie che possono portare a fusioni, concentrazio-

[2] Traggo la menzione dal testo provvisorio predisposto dal professor Jemolo per una discussione su "L'impresa alla luce dell'attuale giurisprudenza e dottrina del lavoro" (Accademia dei Lincei, Roma 1972) p. 8.

ni, assorbimenti delle imprese di cui essi sono inconsapevoli e sprovveduti proprietari. Presumibilmente alcuni giuristi ritengono che, se operazioni del genere si verificano, trovano fondamento in ragioni di maggiore efficienza economica; e può darsi che negli scritti di qualche grande economista del passato, ai quali essi talvolta si richiamano, le cose siano prospettate in questi termini. Ma quegli economisti erano sagaci e attenti osservatori della realtà del loro tempo. Oggi, di certo, non mancherebbero di documentarsi in modo esauriente sui motivi odierni di fusioni, incorporamenti, raggruppamenti né sfuggirebbe loro l'analisi che ne viene fatta a un comitato consultivo ufficiale del governo degli Stati Uniti, nei termini seguenti.

"Gli economisti hanno individuato un certo numero di motivi che spingono le imprese a ingrandirsi mediante fusioni o incorporazioni: la ricerca di economie di costo connesse con la produzione e la distribuzione su larga scala, il desiderio di estendere il potere di mercato, il conseguimento di maggiori dimensioni in quanto ciò si prospetta vantaggioso *per i dirigenti* o idoneo a rafforzare il prestigio dell'impresa e *dei suoi dirigenti.*

"Studi recenti tendono a suggerire che le maggiori fusioni realizzate durante i recenti anni sono state influenzate *dall'interesse proprio dei dirigenti, anziché dall'intento della massimizzazione dei profitti per gli azionisti.* Le stesse conclusioni sono state raggiunte da altri studi che hanno preso in esame le fusioni nell'ambito delle banche. È stato anche accertato che, sebbene le imprese che

hanno realizzato fusioni abbiano conseguito una crescita più rapida delle altre, in media le imprese con fusioni *risultano aver conseguito minori profitti.*

"Esistono prove crescenti, che suscitano anche preoccupazione, che *un complesso intreccio di forze finanziarie e speculative, piuttosto che la ricerca di una maggiore efficienza,* sia l'impulso che spinge l'attività che si concreta nelle fusioni a un ritmo sempre più intenso."[3]

Così, mentre le ragioni che spiegano la minore disposizione a fornire capitale di rischio sono comprensibilmente complesse e non vi è estraneo un comportamento di dirigenti che, come si è testé visto, può tradursi in minori profitti, nelle versioni semplificate e più accessibili al pubblico in generale sono il declino o l'assenza di profitti che vengono prospettati come causa esclusiva e originaria dell'impossibilità del ricorso alle emissioni azionarie. Negli articoli divulgativi sulla stampa d'informazione (che non vanno sottovalutati perché contribuiscono in modo più immediato e diretto al diffondersi dell'allarmismo economico), il fenomeno del prevalente ricorso delle imprese all'indebitamento viene ancor più semplificato, con pittoresche immagini di un'attività economica edificata sul vuoto di debiti via via crescenti.

Non sarebbe tuttavia corretto attribuire agli autori di questi articoli responsabilità maggiori di quelle che ad essi competono. Nel gioco delle parti, responsabilità ben maggiori ricadono su coloro che, senza ignorare gli

[3] *Studies by the Staff of the Cabinet Committee on Price Stability* (Washington, 1969) p. 70.

aspetti che sono stati qui rapidamente ricordati e con il semplice fatto di ometterli, contribuiscono ad accreditare una versione apparentemente sofisticata, ma in realtà del pari superficiale e incompleta, del prevalente ricorso delle imprese all'indebitamento. Le deliberate omissioni si dimostrano infatti mezzo valido e insidioso, in una strategia di allarmismo economico.

5. Si consideri, ad esempio, l'allarmismo suscitato dai dati statistici sull'assenteismo dei lavoratori o sulla produzione non realizzata a motivo del rifiuto opposto dai lavoratori alle richieste aziendali di turni o prestazioni straordinarie, o sulle perdite provocate dai conflitti di lavoro. Una valutazione più equilibrata di questo fenomeno potrebbe ottenersi con la segnalazione obiettiva dei fattori che concorrono a provocarli: le alienanti condizioni di lavoro anche in imprese all'avanguardia del progresso tecnologico; l'abuso di forme e ritmi di lavoro che determinano una rapida usura delle capacità fisiche e psichiche dei lavoratori; il timore immanente della rapida obsolescenza delle qualifiche, suscettibile di rendere i lavoratori "troppo vecchi per lavorare e troppo giovani per morire";[4] le resistenze opposte a trasformazioni della vita nelle fabbriche che vadano oltre il paternalismo padronale. Ma la contrapposizione puntuale di questi aspetti ai primi generalmente manca, o viene considerata pretestuosa e contestataria.

Una comoda omissione è altresì quella di ignorare che l'illuminato autocontenimento delle rivendicazioni, che

[4] Può essere consentito il richiamo alla documentazione da me raccolta in Caffè (1968).

si richiede tanto frequentemente al mondo del lavoro, potrebbe avere un qualche significato coerente soltanto in un quadro di generalizzata austerità; non già di fronte alle ostentate esibizioni di opulenza di ceti imprenditoriali, che non si distinguono di certo oggi per abitudini vittoriane.

Del resto, in tema di omissioni, forse quella più vistosa - in un'epoca come la nostra, incline alle esercitazioni statistiche talvolta stravaganti - è l'assenza di un serio calcolo degli incrementi del reddito nazionale che si sarebbero potuti conseguire, e della maggiore occupazione che si sarebbe potuta realizzare, con i capitali che in vari paesi sono stati illegalmente esportati, per importi rilevanti e per un non breve arco di tempo.

Un calcolo del genere dovrebbe, tra l'altro, essere considerato indispensabile da parte dei fautori di una "politica dei redditi", intesa in un significato diverso da un mero e unilaterale blocco dei salari. Ma, a quanto pare, essi sono soprattutto solleciti nel descrivere le conseguenze allarmanti cui l'economia è esposta, per la mancanza appunto di una programmata politica dei redditi.

Chi ponga in evidenza le esagerate amplificazioni, le omissioni deliberate, le presentazioni unilaterali che concretano l'allarmismo economico, come mezzo di lotta in una struttura oligopolistica del potere, non deve essere considerato come incline a pensare che tutto vada per il meglio, né deve supporsi in posizione "neutrale" rispetto agli interessi e alle ideologie che ispirano quella lotta. Egli vi partecipa, tuttavia, con l'abito men-

tale di chi è portato professionalmente ad esaminare ogni problema dai suoi molteplici aspetti e accetta il costo di questo atteggiamento intellettuale, generalmente costituito da scarse capacità di azione nella sfera dei problemi pratici.

(1972)

Capitolo terzo

Considerazioni sul problema della disoccupazione in Italia

1. Nello stimolante flusso di scritti originati da riletture critiche o reinterpretazioni dell'opera keynesiana, non sono mancate testimonianze di economisti che a Keynes furono legati da consuetudini di rapporti e da una partecipazione diretta alla formazione stessa di quella che oggi si designa, non senza sfumature polemiche, come "tradizione keynesiana".

In scritti di due di questi economisti colpiscono alcuni rilievi incidentali, ma, a mio avviso, profondamente significativi, in quanto ripropongono l'essenza del messaggio keynesiano, in un periodo in cui esso sembra sbiadirsi sia sul piano dell'analisi teorica, sia su quello dell'azione di intervento dei poteri pubblici.

Afferma Austin Robinson (1972, p. 452) che "Keynes fu sempre coerentemente convinto nel considerare come un bene il conseguimento del più elevato livello possibile di occupazione. Per il riaggiustamento del sistema economico, *egli avrebbe ricercato sempre una alternativa diversa dalla disoccupazione*".

Joan Robinson (1972, p. 7), a sua volta, con la incisi-

vità che pone nel denunciare l'inclinazione di molti studiosi a indulgere in forme di ingiustificato compiacimento, ha osservato come l'ingente aumento della ricchezza verificatosi in decenni di "capitalismo in condizioni di quasi pieno impiego" non abbia portato a una sostanziale riduzione della povertà. "Non solo la miseria dei poveri non è mai sconfitta dalla crescita, ma la povertà in assoluto ne risulta accresciuta. L'espansione economica richiede progresso tecnico e il progresso tecnico altera la composizione delle forze di lavoro, aumentando la disponibilità di posti per la manodopera qualificata e riducendola per quella non qualificata, mentre le possibilità di acquisire una qualificazione rimangono appannaggio di quella fascia sociale che già poteva accedervi, salvo rare eccezioni quando esistano dati fuor del comune. Mentre la crescita avanza al vertice, chi resta indietro è respinto alla base."

Queste considerazioni ci riportano, dal gioco delle sottigliezze accademiche, ai problemi veri della realtà sociale contemporanea. In particolare, riproporre alla nostra attenzione lo sforzo intellettuale di Keynes di "ricercare sempre un'alternativa diversa dalla disoccupazione", ai fini del riaggiustamento del sistema economico, ci aiuta a comprendere in quale misura ci siamo allontanati da questo insegnamento, con il riaffermarsi di un clima di opinione incline ad accettare "un certo grado di disoccupazione" come connaturale al funzionamento efficiente del sistema economico stesso.

Quanto alle osservazioni della Robinson, esse ripresentano, in un diverso contesto, le preoccupazioni che

già la indussero a richiamare pionieristicamente l'attenzione sul fenomeno della disoccupazione nascosta (J. Robinson, 1936). Al manifestarsi di una dinamica tecnologica che porta alla inadeguatezza delle qualifiche si accompagnano infatti, oltre all'aperta disoccupazione, forme diffuse di occupazione di ripiego e quindi frustranti. Anche queste, non meno dell'aperta disoccupazione, si risolvono in una sostanziale dissipazione delle potenzialità umane.

2. L'assillo della "ricerca di una alternativa diversa dalla disoccupazione" può essere, se non eluso, di certo attenuato dalla prevalente importanza che sia accordata ad altre finalità della politica economica contemporanea.

Poiché queste note intendono riferirsi in modo specifico all'economia italiana sarà opportuno considerare questo aspetto non in termini generali, ma con riguardo appunto all'esperienza italiana nell'arco degli anni del secondo dopoguerra. È difficile contestare che, in questo periodo, la politica economica italiana ha attribuito un peso sproporzionato alla ricostruzione e alla difesa delle riserve valutarie ufficiali. Dall'"impiego suicida della deflazione per procurarsi dollari", che osservatori esterni addebitano all'Italia sin dal 1949,[1] alle critiche rivolte al nostro Paese presso il Comitato di politica e-

[1] Può essere consentito di ricordare quanto scrivevo nel 1949, nel commentare appunto un giudizio di fonte americana intorno alla tendenza "suicida" della politica italiana ad acquisire dollari con metodi deflazionistici: "In questo accumulo di riserve in dollari trovano espressione riassuntiva le varie linee direttive della politica economica ufficiale: la concezione mitica della deflazione come mezzo per la difesa della moneta; il mancato incremento delle importazioni, malgrado le necessità di rinnova-

conomica dell'OCSE, per la situazione eccedentaria dei conti con l'estero nel 1972,[2] risulta costante l'incomprensione altrui per una linea politica che appare l'unica seguìta in Italia con tenacia, fermezza e alta capacità tecnica. Supporre che si tratti di un singolare fenomeno di disinformazione delle effettive condizioni dell'economia italiana, anche in sedi qualificate appunto ad esprimere giudizi sulla validità delle politiche perseguite nei vari paesi, sembra difficilmente credibile.

In realtà le riserve valutarie ufficiali italiane sono state ricostituite, accresciute, difese perché lo si è voluto da parte delle autorità italiane responsabili. E il caso assume una portata esemplare, in quanto consente di rendersi conto della differenza che esiste tra *una politica* e delle *non-politiche*.

Prima ancora che nei modi tecnici del suo concretamento, il successo di una politica si affida al convincimento che si crea della sua indispensabilità, nell'avallo che essa trova nelle personalità maggiormente in grado di suscitare il consenso di larghi settori degli operatori economici, nella forza persuasiva delle loro argomentazioni. Tutto questo si è puntualmente verificato con riguardo alla politica economica italiana di ricostituzione e salvaguardia delle riserve valutarie ufficiali. Se le preoccupazioni ripetutamente drammatizzate *ex ante* di

mento dell'attrezzatura produttiva e di sviluppo delle zone arretrate del Paese; la lentezza e contraddittorietà di una politica di investimenti che, oltre a porsi dei limiti arbitrari (e comunque non rispettati), ha operato delle scelte che l'esperienza ha dimostrato non congrue ai fini del raggiungimento dell'obiettivo — pur desiderato in astratto — di una maggiore occupazione".

[2] Vedi il Rapporto dell'OCSE sull'Italia del novembre 1972.

previsti gravi disavanzi nei conti con l'estero hanno abitualmente portato alla costatazione *ex post* di un ulteriore intervenuto incremento delle riserve valutarie ufficiali, vi è stato sempre nel Paese un fondo di sopravvivenze mercantiliste, incline a passare sotto silenzio contraddizioni del genere, per la soddisfazione tratta dal rilevare che l'Italia occupava uno dei primissimi posti con riguardo alle riserve ufficiali possedute.

Frattanto i problemi dell'occupazione erano, di fatto se non nelle enunciazioni puramente verbali, relegati nel novero delle *non-politiche*.

3. Nell'immediato dopoguerra l'impegno di salvare la moneta venne presentato come una nuova prova cruciale per il Paese sconvolto dalla sconfitta bellica e, sostanzialmente, come una riaffermazione della sua dignità.

Il contrasto non potrebbe essere più netto, con riguardo ai problemi dell'occupazione. Un significativo episodio può valere, al riguardo, più di lunghi discorsi. Allorché un giovane economista descrisse come non compatibile con sentimenti elementari di dignità la cosiddetta "tratta degli alani"[3] e lamentò il vuoto conoscitivo esistente sulle condizioni di lavoro e sul numero dei

[3] Paolo Sylos Labini, *La tratta degli alani*, Mondo (21 settembre 1954). L'autore descriveva in base a un suo accertamento diretto, la persistenza di un sostanziale "mercato di schiavi", che era stato denunciato un anno prima sullo stesso periodico da Gaetano Salvemini. Ogni anno a Benevento il 15 agosto, contemporaneamente alla fiera locale, "contadini miserabili conducevano, nella piazza del Duomo, i loro figlioli, molto spesso di età inferiore a 14 anni, e li offrivano in fitto, per un anno, a proprietari fondiari e massari, che li adibivano principalmente alla sorveglianza di bestiame. Il ragazzo era legato per l'intero anno al padrone; non poteva allontanarsi se non raramente a rivedere i suoi; tanto meno poteva frequentare la

ragazzi impiegati nelle varie attività, una replica venne addirittura da Luigi Einaudi (1956). Non ci si doveva indignare, egli osservava, di fronte a fenomeni di mercato e comunque, per il problema degli alani meridionali, non esistevano "rimedi rapidi" (p. 595).

Questo atteggiamento lo si ritrova, mutando quel che è da mutare, di fronte a numerosi altri problemi riguardanti il mondo del lavoro. Così è soltanto dopo sforzi tenaci e pazienti[4] che si riesce a ottenere la presa in considerazione, nelle rilevazioni ufficiali, degli occupati precari e marginali. È la pressione critica esterna alla informazione economica ufficiale che sottolinea la perdurante rilevanza del lavoro minorile nell'economia italiana. È con l'appello di "fenomeni di mercato" che si elude ogni serio discorso sul lavoro a domicilio. Quanto poi al suggerimento di tentare un calcolo dell'offerta potenziale di lavoro nell'economia italiana, esso è stato accantonato con impazienza, quasi come un'idea balzana.[5]

scuola; generalmente dormiva in una stalla, vicino agli animali". Debbo alla cortesia di Sylos Labini aver potuto controllare gli scritti di questa vicenda, di cui avevo soltanto traccia nella memoria; nonché la precisazione ulteriore che il termine esatto è "gualani" anziché alani.

[4] È ancora da Sylos Labini con l'articolo *Precarious Employment in Sicily*, pubblicato su International Labour Reviews (marzo 1964), che viene la pressante sollecitazione di una più attenta considerazione del fenomeno, anche ai fini di ragionevoli stime quantitative.

[5] *Atti della Conferenza sull'occupazione tra governo e organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori* (Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Roma 1968). Da parte degli organi ufficiali di rilevazione statistica si mostra una singolare incomprensione del gioco delle parti, secondo il quale l'azione di stimolo per lo studio più approfondito o più completo di determinati fenomeni non è meno essenziale dell'azione di freno di chi pacatamente faccia comprendere le difficoltà tecniche che si oppongono all'accoglimento, quanto meno immediato, di determinate richieste. Le repliche degli organi ufficiali di rilevazione statistica indulgono

In breve, con una persistenza tenace dal dopoguerra a oggi, nella politica economica italiana si è dato un rilievo incontestabilmente sproporzionato ai problemi monetari e valutari, mentre i problemi del lavoro e dell'occupazione non hanno mai avuto la posizione assolutamente prioritaria che loro compete.

Non è pertanto da sorprendere che, allorché mi capitò occasionalmente di accennare a una configurazione dello Stato come "occupatore di ultima istanza", si sia prospettato che intendessi alludere agli *ateliers généraux* del 1848 o ai lavori di terrazzamento (Bagiotti, 1971). Sembra quasi sfuggire che lo Stato occupatore di ultima istanza può essere, ad esempio, quello creatore delle necessarie qualificazioni o riqualificazioni professionali; e che attendersi dalle autorità pubbliche le capacità amministrative necessarie per l'assolvimento di questo compito (fra l'altro connesso con precisi impegni internazionali) non implica un grado di ottimismo maggiore di quello implicito nel supporre che queste esigenze siano soddisfatte mediante "soluzioni spontanee".

Ma, in verità, nelle condizioni odierne, a rivendicare alla politica dell'occupazione la posizione di assoluta priorità che ad essa spetta tra gli obiettivi di politica economica non sono ragioni di ottimismo, bensì motivi di profondo sconforto.

Infrangendo la tacita norma delle presentazioni ovattate ed elusive, il Rapporto dell'Istituto nazionale per lo

spesso nel presentare ogni richiesta critica come frutto di incompetenza, quando può ben trattarsi di un contrasto tra una maggiore fantasia creatrice e una pratica che tende inevitabilmente al ripetitivo.

studio della congiuntura al Consiglio dell'economia e del lavoro, rapporto relativo al primo semestre 1972 e reso noto nel novembre dello stesso anno, documentava in modo inequivoco la gravità dei problemi dell'occupazione nella economia italiana.

Ecco alcuni indicatori essenziali (pp. 135 sgg.):

-"Il tasso di attività - già sensibilmente contenuto in sé e rispetto ad altri paesi industrializzati - tra il luglio 1971 e il luglio 1972 risulta aver subìto una ulteriore riduzione di circa un punto";

- l'accresciuta disoccupazione dichiarata si manifesta soprattutto nell'ambito delle persone alla ricerca della prima occupazione, e cioè del loro inserimento nel mondo del lavoro;

- "nella media del 1971, su 332 000 persone in cerca di prima occupazione il 42,8 per cento era in possesso di diploma di scuola media superiore o di laurea. La percentuale saliva al 56,8 per cento per coloro che ricercavano occupazione da oltre un anno".

La sequenza di questi indicatori rende evidente la superficialità di un'analisi dei problemi odierni e prospettivi dell'occupazione che tenga conto esclusivamente degli aspetti congiunturali e affidi al superamento della fase di ristagno il miglioramento della situazione.

Si è di fronte, in realtà, a fenomeni che si sono aggravati e cronicizzati appunto perché non sono stati mai affrontati con il necessario impegno prioritario. L'argomentazione dell'inesistenza di "rimedi rapidi" ha finito per essere di giustificazione apparente a un rinvio sistematico che, tra gli altri inconvenienti, ha determinato

quello di dissipare le energie mentali in un groviglio di falsi problemi.

Così, a voler esemplificarne alcuni, non appare fondato attribuire le difficoltà occupazionali all'"eccesso" di garanzia previdenziale che graverebbe sulle imprese e alla stentata mobilità del lavoro. È la carenza di opportunità di ricambio che costringe il singolo lavoratore a rimanere tenacemente attaccato a un'azienda asfittica, come pure le singole comunità locali a difendere sino all'esplodere di conati rivoluzionari alcune fonti di lavoro (un'industria in declino, un distretto militare che si intende trasferire, o addirittura un vescovato che si vuol sopprimere) che, per quanto stentate o mediocri, sono tuttavia le uniche di cui si possa disporre. In un ambiente dinamico e ricco di prospettive questo inefficiente immobilismo verrebbe senz'altro meno.

Analogamente, attribuire le difficoltà di occupazione alla carenza delle necessarie qualificazioni professionali appare semplicistico, qualora non si indaghi in qual modo la sistematica dequalificazione nell'impiego delle capacità disponibili non sia essa stessa di scoraggiamento e remora all'acquisizione di una preparazione specializzata.

D'altra parte, a monte della carenza di adatte qualificazioni professionali, si lamenta, su un piano più generale, lo scarso impegno nel lavoro, la svogliatezza, l'assenteismo, la partecipazione allo sforzo produttivo con ostilità anziché con intenti di cooperazione. Ma si tratta di atteggiamenti che non possono essere disgiunti dalle effettive condizioni odierne di lavoro nelle attività pro-

duttive. Di fronte alla martellante insistenza con la quale si sottolinea l'asserito limitato impegno dei lavoratori (che trova espressione anche nella riluttanza a effettuare prestazioni straordinarie o turni con orario disagiato), quale rilievo vien dato - nella pubblicistica corrente - alle carenze che l'ambiente di lavoro presenta, anche nelle fabbriche più progredite, per quanto attiene allo spazio, alla temperatura, all'umidità, all'esposizione alle sostanze inquinanti, ai rumori e persino alla disponibilità di illuminazione adeguata?[6]

Di fronte a un simile stato di cose e di fronte alle risposte ciniche talvolta fornite a chi rilevi queste carenze dell'ambiente di lavoro, risposte che si basano sulle "capacità di adattamento" dei lavoratori, assume credibilità la tesi che il neocapitalismo contemporaneo abbia bisogno di un fondo di disoccupazione che assicuri questo rassegnato adattamento dei lavoratori, allo stesso modo in cui ha bisogno di un fondo di capacità professionali dequalificabili.

Ma chi, anziché prendersela con le forze oscure e retrive, preferisca ricercare qualche pur modesto lume che rischiari il cammino deve sforzarsi di assumere un atteggiamento più costruttivo. Il primo necessario passo, a mio avviso, è quello di tendere a "una politica del piede di casa"; di liberarsi dal tradizionale "appello allo straniero" (e sia pure uno straniero "comunitario") perché si accolli i nostri problemi dell'occupazione.

[6] Un utile lavoro di sintesi della documentazione disponibile in materia è stato compiuto da S. Scajola, *Aspetti della condizione operaia nell'attuale struttura della industria italiana* (Roma 1972). Tesi di laurea, inedita.

Spetta a noi di risolverli in un sistema in cui l'"economia aperta" non significhi simultanea fuoriuscita e di uomini e di capitali.[7]

Occorre altresì liberarsi da sempre risorgenti aspirazioni di "primato" che, dal secondo dopoguerra in poi, sembrano essersi stranamente identificate nell'illusione che il nostro Paese possa avere funzioni di protagonista nei problemi monetari e finanziari internazionali, quando - al più - esso non rappresenta che una pedina di qualche potenza egemone, pronta ad accantonarci quando ciò giovi al suo complesso gioco. Cerchiamo piuttosto che i nostri lavoratori non siano costretti ad alimentare il "mercato degli schiavi" nell'ambito comunitario e procuriamo di non trascurare, sia pure per deformazione professionale, che il discorso asettico sulla "mobilità dei fattori, lavoro incluso" trascuri il carico di dolori, di nostalgie e di ansie che l'emigrato porta con sé quando è costretto a ricercare un amaro pane in contrade straniere e poco accoglienti.

4. Una "politica del piede di casa" non significa in alcun modo una rinuncia, o un arretramento, rispetto alla scelta dell'integrazione comunitaria, che costituisce il destino e l'opportunità storica del nostro, come degli altri paesi collegati. Significa, tuttavia, rendersi conto con chiarezza che i progressi ulteriori in questo proces-

[7] Può essere opportuno far presente che, sebbene nel vertice di Parigi dell'ottobre 1972 l'attivazione di un'efficace politica sociale comunitaria sia stata considerata di importanza pari alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria, i primi tentativi compiuti nel novembre dello stesso anno per una disciplina comune in materia di licenziamenti da parte delle imprese non hanno incontrato il favore dei rappresentanti dei vari paesi. Queste difficoltà avvalorano la posizione realistica assunta nel testo.

so richiedono non soltanto un'azione coerente e impegnata nella sfera della creazione delle infrastrutture istituzionali comunitarie (ad esempio, nell'ambito monetario e finanziario), ma altresì *l'adattamento delle istituzioni* interne alle esigenze di tempestivo intervento e di manovra flessibile indispensabili per l'attuazione di una politica economica moderna. La complessa strategia di stimolo e di freno che questa richiede, in vista del più elevato livello di utilizzo delle risorse potenziali dei sistemi economici, non è conciliabile, alla lunga, con il ricorso a "poteri vicari", sostitutivi cioè di quelli istituzionali che risultino carenti e che occorrerebbe appunto adattare alle esigenze attuali e prospettive.

In questo senso appare sorprendente, e scoraggiante, che persino i responsabili diretti della programmazione economica sembrino trascurare che, con l'affidare a organi diversi dell'amministrazione pubblica compiti che sarebbero propri di quest'ultima (ad esempio nel campo dell'edilizia pubblica), si finisce per ridurre l'amministrazione stessa in una mera beneficiaria di un "ruolo-paghe di chiaro carattere dissipatore".[8]

Lo sforzo metodico per accertare le capacità di spendita dei singoli dicasteri, l'individuazione dei punti di intralcio delle procedure, l'escogitazione di forme rapide di coordinamento e consultazione al livello burocratico, la ricerca di soluzioni di emergenza che l'amministrazione fu in grado di trovare negli anni difficili del primo

[8] Su questo severo giudizio di una autorevole fonte ormai comunitaria (Economist, 14 dicembre 1968, p. 70) cercai già, e inutilmente, di richiamare l'attenzione nello scritto *La vischiosità delle procedure nella spesa pubblica e le esigenze attuali della politica economica* (1970 a), pp. 155 sgg.

dopoguerra non sono compiti esaltanti. Ma sono proprio quelli che "una politica del piede di casa" deve proporsi, con piena consapevolezza che si tratta di un lavoro oscuro e destinato a rimanere ignorato nel clamore dei grandi dibattiti, come accade di frequente alle cose effettivamente serie.

5. Nel campo dell'occupazione, che più direttamente qui interessa, i compiti oscuri e non esaltanti cui converrebbe applicarsi sono diversi. Il primo di essi si pone, come è comprensibile, sul piano educativo e dovrebbe proporsi di evitare il fenomeno che è stato posto in rilievo all'inizio con le parole di Joan Robinson: quello, cioè, che le opportunità di acquisire le qualificazioni occorrenti nelle odierne economie tecnologicamente avanzate siano riservate alle famiglie che *già* ne dispongono.

L'esigenza di eliminare la destinazione a lavori squalificati, *e per l'intera esistenza*, di una frazione *soltanto* della popolazione è stata da tempo lucidamente analizzata presso la cattedra di pedagogia della facoltà di lettere dell'Università di Roma e ha portato ad esplicite proposte per un "servizio civile obbligatorio di lavoro" che dia diritto a un "credito educativo" da spendere "in periodi di educazione permanente o ricorrente, variamente intervallati nel corso della vita produttiva".[9] Il disegno di un servizio obbligatorio del lavoro fu già prospettato, in ben diverse condizioni, nel primo dopo-

[9] I brani riprodotti sono contenuti in appunti inediti cortesemente fornitimi da Aldo Visalberghi, che vivamente ringrazio anche per i chiarimenti verbali che egli ha aggiunto in occasione di un nostro colloquio.

guerra e fu l'unico suggerimento che avrebbe potuto togliere la problematica dell'occupazione dal novero delle "non politiche" che sono tali appunto per mancanza di fantasia, di tenacia, di persistente tensione intellettuale. La proposta odierna, se condivide con la prima il convincimento che nulla è più pregiudizievole alla dignità umana che lo stato di disoccupazione o di mancato inserimento nel mondo del lavoro, ha caratteri ben diversi ed emerge dalle più avanzate ed illuminate analisi pedagogiche sia sul ruolo del lavoro esecutivo nella preparazione scolastica in generale, sia sulle incidenze prospettive dei lavori squalificati (e sulla intensificazione del loro grado di squalificazione) nelle economie tecnologicamente avanzate.

Le connessioni possibili di questo servizio con quello militare, i rami di attività[10] da considerare ai fini del servizio stesso, anche nell'intento di evitare interferenze con le prestazioni professionali ordinarie, costituiscono problemi in parte già studiati e che in parte converreb-

[10] In uno degli appunti di cui alla nota precedente è contenuto il seguente elenco di attività di rilevanza economica diretta o indiretta che potrebbero rientrare nel servizio civile obbligatorio di lavoro:
a) addestramento al pronto intervento nelle calamità naturali;
b) rimboschimento;
c) costruzione di bacini montani;
d) costruzioni varie;
e) canalizzazioni e bonifiche;
f) opere portuali;
g) attività agricole e frutticole stagionali;
h) nettezza urbana;
i) attività industriali ausiliarie;
j) lavori industriali ripetitivi e poco qualificati;
k) alcuni servizi della marina mercantile;
l) alcuni servizi nei trasporti terrestri;
m) alcune mansioni dell'edilizia;
n) aspetti materiali dell'assistenza sociale e infermieristiche anche a domicilio.

be fossero approfonditi nella sede pertinente della programmazione economica. Quello che preme qui sottolineare è che, se si vuol fare dell'occupazione l'obiettivo centrale della politica economica, occorre ricercarne le condizioni essenziali nel processo stesso di formazione scolastica.

6. Strettamente collegata con il compito precedente appare l'esigenza di porre ordine nella fitta giungla delle istituzioni pubbliche, parapubbliche e private che si propongono di provvedere all'opera di qualificazione e riqualificazione professionale della mano d'opera. Sarebbe sufficiente il semplice inventario degli organismi che esistono al riguardo, ai vari livelli territoriali, per accertare l'ingente dissipazione dei mezzi e l'estrema esiguità di risultati che contraddistinguono l'attuale caotica struttura del settore. Ancora una volta si tratta di un compito in cui la programmazione dovrebbe far sentire il suo peso, con l'incidere fermamente nel fitto intreccio degli interessi laici e confessionali che concorrono alla preservazione della confusa situazione attuale.

Un metodico riordinamento del settore (doveroso in ogni caso) potrebbe dischiudere opportunità non trascurabili di impiego, utilizzabili per l'attenuazione della disoccupazione intellettuale di diplomati e laureati, che costituisce uno degli aspetti più preoccupanti (anche per le possibili implicazione politiche) della situazione odierna.

7. Un altro compito cui potrebbero agevolmente provvedere le imprese e gli enti tutti rientranti nel set-

tore pubblico dell'economia è quello dell'indicazione annuale dei posti di lavoro di ogni specie che si rendano disponibili nell'arco del futuro biennio o triennio; dei requisiti che siano richiesti per la copertura di tali posti; delle procedure da seguirsi per la selezione dei candidati.

La sede adatta per tale elencazione potrebbe essere la *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, documento nel quale appare del tutto superflua l'indicazione retrospettiva dei principali provvedimenti economici adottati nell'annata, mentre potrebbe essere ben più significativo l'elenco suggerito. Occorre precisare gli effetti che se ne attendono.

Nei periodi in cui le opportunità di impiego siano notevolmente inferiori alle richieste, un fattore profondamente diseducativo è il monopolio conoscitivo dei tramiti attraverso i quali sia possibile accedere ai limitati posti disponibili. Nulla si oppone, ove si eccettuino fenomeni di inerzia e di consuetudine, all'introduzione di un soddisfacente grado di "trasparenza" nel mercato delle opportunità via via offerte dalle attività molteplici e differenziate che rientrano nel settore pubblico dell'economia. Nella mia esperienza di insegnante, mi sono sentito chiedere con insistenza e ripetutamente da giovani laureati in qual modo fosse possibile "inseririsi" in uno dei molteplici enti del sistema delle partecipazioni statali. La proposta di fornirne sistematicamente l'elenco nel documento annuale indicato (che risulta avere diffusione maggiore della *Relazione programmatica del Ministero delle Partecipazione statali*) costituisce un ri-

flesso di questa esperienza. S'intende che da una semplice elencazione non sono da attendere effetti moltiplicativi dei posti disponibili: essa tuttavia introdurrebbe un correttivo a quel "monopolio dell'informazione" che costituisce uno degli ostacoli più potenti ai processi di ricambio e mobilità sociale.

8. I problemi dell'occupazione (che, come si è più volte osservato, non si sono mai sollevati nel nostro Paese dalla morta gora delle *non-politiche*) sono stati tradizionalmente considerati dall'operatore pubblico in due modi: o con l'indicazione di traguardi di occupazione da realizzare soprattutto nell'ambito dell'attività industriale in senso lato; o con l'indicazione di intervenuti *stanziamenti*, nel presupposto generalmente implicito di prevedibili loro effetti in termini di occupazione. Che i traguardi prefissati non siano stati di fatto realizzati (come è ripetutamente accaduto nel Mezzogiorno), o che gli stanziamenti non si siano tradotti in spesa effettivamente creatrice di maggiore occupazione è un discorso che, quando non è stato eluso, è rimasto frammisto con i motivi abituali di doglianze (la pressione sindacale, l'assenteismo, la contestazione) che sono ricorrenti nelle recenti diagnosi sulla situazione economica italiana e che concretano ciò che a me appare come "una strategia dell'allarmismo economico" perseguìta in funzione di precisi obiettivi politici (vedi sopra cap. 2).

Con lo spostare l'attenzione su aspetti che solo ad un esame superficiale possono sembrare secondari e marginali, si è desiderato delineare (senza in alcun modo far-

ne oggetto di una trattazione compiuta) un diverso approccio. Poiché non può dirsi che i due tradizionali modi di considerare i problemi dell'occupazione si siano dimostrati fruttuosi, può valere la pena di cambiare indirizzo e di sostituire mete limitate ma raggiungibili, ove lo si voglia, a traguardi irrealistici.

(1973)

Capitolo quarto

Aspetti strutturali ed evolutivi del sistema imprenditoriale italiano

1. Il tema è di quelli che non soltanto si prestano, ma richiedono, una trattazione di carattere interdisciplinare, per gli aspetti economici, sociologici e politici che vi sono coinvolti. Vi è però qualche avvertenza da fare. Una trattazione di carattere interdisciplinare non può significare che l'economista si improvvisi sociologo o storico-politico. Potrebbe farlo soltanto a suo rischio, esponendosi cioè a quelle carenze che sono state poste in rilievo nei confronti degli economisti che si sono spesso avvalsi della psicologia, pur non essendo tecnicamente i più qualificati a farlo.

È chiaro che ugual cosa vale per gli storici o per i sociologi che ritengano di introdurre l'economia nei loro ragionamenti con l'ausilio soltanto di alcune letture economiche.

La trattazione interdisciplinare, in realtà, dovrebbe emergere da un lavoro di *équipe*. In mancanza, le analisi dello storico che abbia cercato di incorporare la dimensione economica, o dell'economista che cerchi di tener conto di aspetti sociologici, non sfugge alla chiara indi-

viduazione del dislivello tra le varie parti delle analisi stesse, anche quando esse siano - come spesso sono - vigorose e stimolanti.

Ora, il sistema imprenditoriale italiano ha formato oggetto - nei tempi più recenti - di indagini che, pur essendo oltremodo meritorie e degne di attenzione, suscitano non poche perplessità.

Appare, infatti, piuttosto sorprendente che, in alcune di tali indagini, si sia dato un particolare pesante rilievo al fatto che da trent'anni viviamo nel nostro Paese senza una reale alternativa di ricambio politico. È abbastanza sorprendente che si siano attesi gli anni settanta per accorgersene; né può escludersi che, tra i critici di oggi, vi siano persone che, nel momento in cui fu operata la scelta politica che ha determinato la situazione odierna, l'abbiano avallata come una "scelta di civiltà".

Il mio personale giudizio al riguardo è affidato da tempo a pagine scritte. Con riferimento a quel tanto di innovativo e di genuinamente riformistico che si sarebbe potuto introdurre nel processo di ricostruzione postbellica, ho ricordato - avvalendomi di una frase lapidaria di Ignazio Silone - che "il tempo è un fattore essenziale di ogni crisi politica, perché le energie rivoluzionarie non si possono mettere in conserva come le prugne, col pensiero di servirsene più tardi quando saranno stagionate". Il che è quanto si è storicamente verificato. Con riferimento a ciò che la svolta fatalmente determinava, ho scritto che essa ha creato "una frattura tra l'ampia partecipazione popolare allo sforzo di sollevamento civile del Paese e il successivo prevalere di una

politica economica sostanzialmente per *ceti medi*" (Caffè, 1969).

Non essendomi prestato ad alcun "servo encomio" al momento in cui questa frattura già consentiva (con un minimo di capacità critica) di individuarne i prevedibili sviluppi, non mi sento di condividere le scandalizzate reprimende verso l'attuale *establishment* politico, delle quali si è fatto sfoggio in alcuni recenti e vivaci dibattiti intorno al sistema imprenditoriale italiano. Poiché "il potere logora soltanto chi non lo ha", come è stato apertamente riconosciuto, la tendenza alla sua conservazione deve darsi per scontata in ogni analisi, che non voglia essere meramente predicatoria.

Chiarito in tal modo il mio punto di vista su un aspetto che sarebbe stato pura ipocrisia ignorare, possiamo ora rivolgerci a un esame che sia più strettamente di carattere economico: il che, ovviamente, non esclude né la sensibilità storica, né la coscienza politica, che è poi consapevole impegno verso la società civile.

2. Il sistema imprenditoriale italiano ha formato oggetto, nel secondo dopoguerra, di una indagine di carattere ufficiale che sembra tanto più opportuno ricordare, in quanto essa risulta generalmente trascurata in studi più recenti.

Questa indagine, che fu curata dalla Commissione economica del Ministero per la Costituente, rappresenta ancora oggi, a mio avviso, un punto di riferimento fondamentale. In primo luogo, è possibile cogliere - attraverso gli interrogatori resi da personalità di primo piano del mondo imprenditoriale - lo stato di opinioni che

vi si rilevava in un momento estremamente difficile della vita economica del Paese.

Può essere utile citare testualmente qualche brano dell'interrogatorio di Vittorio Valletta, in cui risulta evidente la sfiducia del tecnocrate verso la classe politica, che costituisce un tema ricorrente, nel tempo, con lievi varianti.

"I singoli ministri - egli afferma - vedono quale è esattamente la situazione; ma collettivamente non prendono provvedimenti (...). A Roma ci si dovrebbe decidere a lasciare problemi di questo genere (quelli, cioè, della ricostruzione) più in mani tecniche che politiche (...). I ministri, anche se non distratti dalle elezioni, non potrebbero certo attendere a tali questioni come vi potrebbe attendere uno di noi."[1]

Consapevolmente critiche di carenze che investivano lo stesso mondo imprenditoriale, e non soltanto quello politico, appaiono invece le seguenti dichiarazioni, tratte dall'interrogatorio di Adriano Olivetti. "La preparazione scientifica dei dirigenti in Italia è ancora da fare (...). Tutta l'istruzione universitaria è insufficiente e quindi tutto il servizio della formazione della tecnica direttiva è dato caoticamente."[2]

Non intendo proseguire con ulteriori richiami, dei quali si avrebbe soltanto l'imbarazzo della scelta. Il mio proposito è stato soltanto quello di richiamare l'atten-

[1] *Rapporto della Commissione economica del Ministero per la Costituente. Industria - II Appendice alla Relazione* (Roma 1946) pp. 346 sg.
[2] *Rapporto della Commissione economica del Ministero per la Costituente. Problemi monetari e commercio estero. - II Appendice alla Relazione*, p. 61.

zione su una fonte di documentazione di non trascurabile interesse sul piano storico.

Ancor più essa risulta meritevole di attenzione, ove si abbia presente che nella *Relazione* dedicata all'*Industria* è stato trasfuso integralmente il saggio di Giovanni Demaria sul *Problema industriale italiano*, che si colloca tra gli scritti più significativi del pensiero economico italiano contemporaneo (1941). Qual è il quadro che emerge da queste pagine di eccezionale vigore?

Egli delinea una netta contrapposizione tra "l'organizzazione consortile e monopolistica, in gran parte accentrata nelle grandi imprese industriali" e "la grande maggioranza degli industriali piccoli e medi"; documenta - su basi statistiche - che si deve a quest'ultima la creazione della più cospicua parte del reddito nazionale; esprime timore per il rafforzarsi di tendenze miranti a "restringere, sopraffare e sostituire la vitalità delle minori imprese, e pertanto a limitare il vantaggio generale".

"Un sistema industriale a gruppi chiusi - egli prosegue testualmente (*ibid.*, p. 533) - (...) non solo non è sinonimo di alta efficienza industriale, ma non può avere i quadri continuamente rinnovati dall'ascesa delle forze migliori. Perciò il problema dell'accrescimento del reddito industriale italiano poggia ancora sulla massima limitazione dei monopoli e dei privilegi industriali."

Vi è in queste coraggiose parole, dette nel 1941 e da un economista di sentimenti liberali, la chiara individuazione di un *dualismo imprenditoriale* fra chi opera in

posizioni privilegiate e protette e chi si affida alla tenacia della propria fatica e della propria inventiva.

Da questa diagnosi, che ci prospetta la situazione imprenditoriale nello scorcio finale del periodo autarchico, Demaria trae una precisa indicazione di politica economica: l'esigenza, cioè, di un'azione energica, appena possibile, contro ogni forma di privilegio nel campo industriale. E la sua indicazione rientra indubbiamente tra le componenti intellettuali di quella che fu poi chiamata la politica di "liberalizzazione degli scambi".

Ma la tendenza a scavare trincee corporativistiche e a ricostituire posizioni di privilegio è un male che ha antiche radici. Essa si riafferma, adattandosi al mutare delle circostanze, e non riguarda, ovviamente, soltanto il sistema industriale ma anche gli altri settori della vita economica.

3. Le trasformazioni intervenute nel nostro sistema produttivo, dopo il grande balzo costituito appunto dall'apertura del mercato alla concorrenza internazionale e dalla politica di liberalizzazione, hanno portato bensì a realizzazioni vistose, ma non sono state in grado di evitare il prodursi di inveterate tendenze degenerative.

Attraverso il tempo, talvolta si è dato un rilievo, acritico, esclusivamente alle luci; altre volte un rilievo, del pari unilaterale, esclusivamente alle ombre. Le une e le altre coesistono, invece, oggi come nel passato, in una realtà produttiva e sociale composita e differenziata.

Rispetto al *dualismo imprenditoriale* dianzi rilevato la

situazione odierna presenta notevoli modificazioni e aspetti nuovi.

Con riferimento alle grandi imprese di carattere privato del sistema economico italiano, non mi sembra che si colga nel segno delle loro caratteristiche salienti, allorché se ne pongono in rilievo le connessioni, collusioni e compromissioni con il potere politico; o quando si sottolinea la loro influenza nell'orientare le scelte della programmazione economica, secondo le linee più vantaggiose ai loro interessi settoriali; o quando si costata la loro flessibilità nell'inserirsi in "nuovi modelli di sviluppo", ove ciò si dimostri fruttuoso - con l'acquisizione, ad esempio, di grandi appalti - al consolidamento della loro posizione di egemonia.

Sorprendersi di simili comportamenti significherebbe ignorare quello che rappresenta, ad esempio per l'economia degli Stati Uniti d'America, il peso del cosiddetto "complesso militare industriale", su cui esiste tutta una letteratura seria e documentata (Caffè, 1973a). Significherebbe altresì ignorare, nonostante le valide illustrazioni che ne sono state date, la realtà che è venuta affermandosi nel mercato comune europeo, sotto la spinta delle "grandi industrie transnazionali, che se ne servono per rafforzare i propri monopoli e difendere con accordi economici e settoriali e spesso bilaterali, più forti dei provvedimenti governativi, i propri interessi costituiti, dando come contropartita agli agrari una politica agricola comune molto onerosa per la collettività" (Canestrari e Rey, 1971).

In tesi generale, poi, sembra incongruo trarre motivi

di addebito per l'insieme delle grandi imprese italiane da comportamenti che sono tipici delle strutture oligopolistiche che contraddistinguono la fase odierna del capitalismo. Il suo persistere - non esente, ovviamente, da imperfezioni e contraddizioni, ma tuttora vigoroso e creativo - si deve appunto all'adattabilità manovriera dei grandi gruppi oligopolistici, di cui pressioni e collusioni con il potere politico costituiscono parte integrante.

Si è indotti a riflettere che si poneva in una posizione apparentemente più spregiudicata - ma dando prova, in realtà, di una visione priva di provincialismo - un nostro autorevole studioso e uomo politico, Francesco Saverio Nitti, allorché rimproverava (nel 1906) ad alcuni gruppi siderurgici nazionali non già di ottenere commesse statali a condizione vantaggiose, ma di non far nulla per creare una solida base industriale (1969, p. 133).

Questo, a mio avviso, non può oggi ripetersi per l'insieme delle grandi industrie private. L'aspetto nuovo del loro comportamento non è l'avvalersi di relazioni privilegiate con il potere pubblico perché l'hanno sempre fatto, bensì la risposta che esse sembrano in grado di dare alle "sfide" che emergono dai processi di integrazione e di multinazionalizzazione in atto.

4. È ben noto che, secondo gli aggregati fondamentali considerati nei conti economici nazionali, alla formazione del prodotto lordo interno (ai prezzi di mercato e in moneta corrente) l'agricoltura ha contribuito - nel 1971 - nella misura dell'8,4 per cento, l'industria nella

misura del 41,5 per cento, i servizi e la pubblica amministrazione, congiuntamente, nella misura del 48,3 per cento. Sia questa struttura sia le modificazioni verificatesi nel corso dell'ultimo decennio (nel senso di una sensibile diminuzione della quota dell'agricoltura, di una sostanziale stabilità di quella dell'industria e di un generale aumento della partecipazione dei servizi e della pubblica amministrazione) non sono dissimili da quelle rilevate nei paesi membri della comunità economica europea.

In termini di addetti (sempre con riferimento al medesimo anno per fini di confronto con gli altri paesi comunitari), la loro ripartizione riguarda per il 18,6 per cento l'agricoltura, per il 41,6 per cento l'industria e per il 39,8 per cento i servizi e la pubblica amministrazione. In tal caso, la percentuale degli addetti in agricoltura è sensibilmente più elevata di quella che si rileva per gli altri paesi comunitari. Nell'ultimo decennio, inoltre, l'Italia è l'unico paese in cui si costata una riduzione assoluta nel numero degli addetti, dell'ordine di un milione di unità, mentre in tutti gli altri si registra un incremento nel numero degli addetti.

Consideriamo ora in modo specifico il settore delle industrie manifatturiere, soffermandoci sulle strutture dimensionali delle unità che in esse operano. I dati di base sono quelli forniti dal recente censimento industriale e commerciale del 25 ottobre 1971. Essi si riferiscono alle "unità produttive" (ossia gli stabilimenti) non alle imprese.

Prescindendo dalle *unità sino a 5 addetti*, considerate

di carattere artigianale, le altre sono, nel complesso, 112 000 circa, formate da 75 000 unità circa da 6 a 19 dipendenti ("piccolissime"); 30 000 unità circa da 20 a 99 dipendenti ("piccole"); 4 500 unità circa da 100 a 249 dipendenti ("medio-piccole"); 1400 unità circa da 250 a 499 dipendenti ("medie"); 578 unità da 500 a 999 dipendenti ("medio-grandi"); 329 unità con 1000 dipendenti ed oltre ("grandi"). Le denominazioni di sintesi per ogni classe sono quelle usate nel recente "Rapporto di ricerca 1973" sul *Sistema imprenditoriale italiano*, pubblicato a cura della Fondazione Giovanni Agnelli (p. 14).

Dal confronto rispetto al 1961 si rileva una diminuzione del peso percentuale delle classi sino a 100 addetti; un aumento del peso percentuale delle classi sino a 250 addetti; una diminuzione delle classi dai 250 ai 1000 addetti; un aumento delle unità oltre i 1000 dipendenti. Rispetto alle strutture dell'analogo settore di altri paesi industriali, la mancata crescita delle imprese "medio-grandi" appare un fatto anomalo (p. 18).

Ho chiarito in precedenza le ragioni che mi inducono a non condividere le considerazioni critiche espresse, con indubbio fondamento ma in condizioni diverse dalle attuali, nei confronti delle grandi imprese industriali. Debbo ora aggiungere che non ritengo, d'altra parte, di poter condividere i giudizi largamente positivi, e spesso apologetici, ai quali è d'uso far ricorso allorché ci si riferisce alle medie e piccole imprese, come componenti della struttura industriale, di cui si sottolinea la vitalità e dinamicità.

So bene che apprezzamenti del genere rispondono alla saggezza convenzionale; sono aperto alle riconsiderazioni che potranno essere suggerite da chi ha esperienza diretta. Ma mi sembra che la categoria delle medie e piccole imprese comprenda situazioni talmente diverse, realtà così contrastanti, potenzialità tanto differenziate, che ogni giudizio globale non esprima una valutazione tecnico-economica, bensì un giudizio di valore.

D'altra parte, mi sembra che non sia mio compito di rilasciare attestati di benemerenza, ma di individuare - per quanto mi è possibile - i problemi imprenditoriali specifici di ciascuna categoria dimensionale.

Con riguardo alle grandi imprese, è estremamente utile l'apporto conoscitivo fornito dal già ricordato Rapporto della Fondazione Giovanni Agnelli.

Mi sembra che le indicazioni più interessanti desumibili da tale documento siano le seguenti:

- riconoscimento obiettivo che la realtà produttiva industriale italiana è ben diversa da quella, che tanto spesso viene prospettata, con la descrizione di un mondo imprenditoriale privato, soffocato dalla invadente e prevaricante presenza del settore pubblico dell'economia;
- ammissione esplicita, e ribadita, delle preoccupazioni che il mondo imprenditoriale - al livello delle grandi imprese - avverte per la presenza già numerosa di grandi colossi imprenditoriali stranieri, di cui vengono paventate non tanto le attuali "teste di ponte", quanto la potenziale forza d'urto, al momento in cui ritengano di avvalersene;

- riconoscimento, anche in tal caso esplicito e coraggioso, della presenza - nel novero delle maggiori imprese - di organismi miranti alla speculazione finanziaria, anziché ad una vera attività produttiva industriale, sia pure di tipo riorganizzativo.

5. Per rendersi conto della documentazione che avvalora questi rilievi occorre andare oltre i dati statistici relativi alle "unità locali" per tener conto dei "gruppi" operanti nella industria. È infatti con riferimento ai "gruppi di vertice a prevalente vocazione industriale", che il Rapporto in esame, dopo averne elencato nove e misurato il fatturato, precisa (p. 58) che il loro insieme basta da solo a fronteggiare il peso, in termini di fatturato, dell'industria pubblica. Testualmente: "In un'ottica di esclusiva misurazione di peso industriale 'diretto', ogni commento sulla 'statizzazione' dell'economia italiana appare superfluo: il peso dell'industria pubblica non è superiore neanche a quello della grande industria privata."

Ma la ricognizione dei "gruppi di industria" procede, per così dire, a cerchi concentrici. Una seconda cernita consente di rilevarne 40, s'intende con l'inclusione di gruppi di potenzialità via via minore, e di contrapporli "ai grandi gruppi stranieri presenti in Italia in numero di quattrocento, con un rapporto quindi di uno a dieci". Ed è a questo punto che viene osservato, come la forza di penetrazione di alcuni dei maggiori gruppi stranieri non si misuri dalle dimensioni delle attuali "teste di ponte", ma dal loro potenziale di forze, quando ritengano di "gettarle nella mischia".

Infine, sempre con riferimento ai gruppi di vertice italiani di maggiore importanza, ne vengono elencati tre "a prevalente vocazione finanziaria". E non si esita ad affermare (p. 59) che "i programmi sin qui portati avanti obbediscono a ragioni puramente finanziario-speculative", senza alcuna seria prospettiva di operazioni di riorganizzazione industriale.

Malgrado queste documentate considerazioni, sia in altre parti del Rapporto stesso dal quale le abbiamo desunte, sia in pubblicazioni apparse negli ultimi tempi sul sistema industriale italiano, il problema della imprenditorialità pubblica continua a formare oggetto di accesi dibattiti (R. Prodi e altri, 1973; Cavazza e Graubard, 1974).

In realtà, il discorso sulla imprenditorialità pubblica non si può circoscrivere - come sembrerebbe a prima vista - al sistema delle partecipazioni statali in senso lato e alla gestione pubblica della produzione e distribuzione di energia elettrica. La tendenza ad affidare alla imprenditorialità pubblica funzioni già proprie di ministeri tecnici suggerisce di non omettere un cenno ai rapporti tra l'amministrazione pubblica di tipo tradizionale e l'imprenditorialità pubblica di tipo manageriale.

Dell'amministrazione pubblica di tipo tradizionale sono più di frequente ricordate le inefficienze e le lentezze, di quanto lo siano le ragioni di frustrazione e spesso di rancore. Esposta, più che alla pressione competitiva, all'innovazione improvvisatrice in larga parte verbale di elementi inseriti nei gangli vitali dell'amministrazione per designazione fiduciaria dei politici, la burocrazia

statale - che pur ebbe a dare prove indubbie della propria validità negli anni più oscuri della ricostruzione postbellica - ha in misura crescente ripiegato su rivendicazioni di tipo corporativo, l'accoglimento di alcune delle quali ha finito per formare oggetto di discredito, forse calcolato, nei suoi confronti. Pure, anche nelle condizioni attuali, continuo ad essere d'avviso che l'amministrazione pubblica di tipo tradizionale debba essere profondamente riformata e non progressivamente svuotata. Le leggi antiquate che ne rallentano i tempi di azione possono essere modificate; l'accentramento eccessivo che tanto mortifica gli elementi giovani può essere superato; l'inadeguato senso di responsabilità e di rispetto verso il pubblico che, in quanto contribuente, costituisce il datore di lavoro ultimo, va corretto con l'affinamento della sensibilità democratica. Ritengo, e non da oggi, molto più valido insistere lungo queste direttive, anziché contribuire ad una emarginazione che finirebbe per ridurre i burocrati in meri percettori di buste paga (Caffè, 1970a).

Circa la presenza della imprenditorialità pubblica nel settore industriale, è singolare il carattere contraddittorio delle osservazioni di cui essa forma oggetto.

Esponendomi in prima persona, può essermi consentito ricordare che, in una indagine che giungeva sino al 1967, ebbi a rilevare (*ibid.*, p. 162) che gli investimenti realizzati nel settore pubblico dell'economia, e in particolare nella sfera delle partecipazioni statali, non erano riusciti a svolgere, nel tempo, una valida azione anticongiunturale, ma avevano anzi amplificato le fluttuazioni.

Con una documentazione molto più ricca ed elaborata, la costatazione è stata ribadita in una recente ricerca di un giovane studioso (Ercolani, 1973), il quale peraltro - avendo preso in esame la flessione congiunturale verificatasi dopo il 1969 - ha potuto porre in evidenza che, nello scorcio iniziale degli anni settanta, gli investimenti delle imprese pubbliche hanno esercitato "un chiaro effetto stabilizzatore". La circostanza avrebbe potuto formare oggetto di legittimo compiacimento, specie in un sistema come il nostro nel quale appare così difficile, anche per remore di carattere costituzionale, una manovra tempestiva e flessibile della spesa pubblica.

Invece, il sensibile incremento percentuale degli investimenti fissi delle società di proprietà pubblica, in presenza di un declino degli analoghi investimenti nel settore industriale privato, ha costituito ancora una volta motivo di preoccupazione per l'asserito carattere "dominante" del settore pubblico dell'economia e di addebiti per la sua affermata posizione privilegiata.

Naturalmente, agli osservatori più attenti - talvolta stranieri (Shonfield, 1974) - non è sfuggito che non era fondato (o quanto meno era prematuro) desumere tendenze di fondo da dati di carattere puramente congiunturale. I risultati produttivi del 1973 indicano che la ripresa degli investimenti si è accentrata prevalentemente nel settore privato, confermando l'esigenza testé rilevata di distinguere gli andamenti di fondo dagli effetti incidentali di vicissitudini congiunturali.

Questo, tuttavia, non chiude il discorso. Proprio il

Rapporto di ricerca 1973 della Fondazione Agnelli - che abbiamo già visto così equilibrato nel riconoscere che non può parlarsi di predominanza del settore industriale pubblico su quello privato - non nasconde i sentimenti di disagio affermatisi negli anni più recenti, per una modificazione estremamente significativa che sarebbe intervenuta nel settore pubblico dell'economia. Testualmente, viene rilevato (p. 82) che "oggi, sfumano i confini tra imprese pubbliche e imprese private, e l'influenza pubblica diversifica la sua presenza. Questa mescolanza di pubblico e privato in ogni settore industriale, ad ogni livello, è resa più evidente dal crescente indebitamento delle imprese industriali italiane. In presenza del collasso della Borsa, il finanziamento passa ormai per il sistema finanziario e creditizio, che è per i quattro quinti formato da istituzioni pubbliche".

6. Vi sono, a mio avviso, in questo brano due punti meritevoli di considerazione. Vi è, in primo luogo, un accenno ai problemi di finanziamento delle imprese private, che sembra andare oltre i rilievi consueti all'accesso privilegiato alle fonti di finanziamento, di cui si avvantaggerebbero le imprese del settore pubblico. Rilievi del genere riguardano, di norma, gli aumenti ripetuti e solleciti dei "fondi di dotazione", oppure le più agevoli possibilità che le imprese del settore pubblico avrebbero di ottenere credito da parte di aziende o istituzioni appartenenti esse stesse al medesimo settore.

L'accenno del Rapporto in esame, senza essere troppo esplicito, sembrerebbe profilare un pericolo nell'indebitamento del settore privato verso istituzioni creditizie

per il solo fatto che queste abbiano carattere pubblico: quasi configurandole come quinte colonne pronte a trasformare il rapporto creditizio, specie in tempi di difficoltà, in un rapporto di impossessamento.

Può darsi che il discutibile inserimento di alcune istituzioni creditizie in operazioni di "scalata" da parte pubblica in imprese private (operazioni che mi sembrano tipiche di un capitalismo finanziario predatorio e non già di spirito pubblico) abbia alimentato timori del genere. Ma essi in verità, ove esistano, sembrano scarsamente fondati. Sono tuttavia indicativi del deterioramento determinatosi nei rapporti tra settore privato e pubblico dell'economia, per effetto della "mobilità della frontiera", consentita dal sistema dell'azionariato statale.

Da tempo ho avuto occasione di far presente (Caffè, 1970b, p. 28) che quando, in sede tecnocratica e in sede politica, si sottolineano i vantaggi della "mobilità della frontiera" (tra settore privato e pubblico), non si considerano con la dovuta attenzione i possibili riflessi sulle aspettative degli imprenditori privati. La preoccupazione espressa nel ricordato Rapporto sulla "mescolanza di pubblico e privato in ogni settore industriale, ad ogni livello" conferma la fondatezza di quelle mie osservazioni. Esse - è quasi superfluo precisarlo - non derivano da riserve sull'estensione del settore pubblico, bensì dal convincimento che questa estensione - quando voluta dai pubblici poteri - debba realizzarsi senza ambiguità e secondo un chiaro disegno di politica economica.

Mi rendo conto che "l'attivismo empirico" delle im-

prese pubbliche (per avvalermi dell'espressione adoperata da Kindleberger, 1974) può aver contribuito, in alcuni casi, ad evitare l'acquisizione di aziende italiane da parte di società straniere, o ad impedire la scomparsa di imprese piccole e medie.

Ma il punto è precisamente quello della validità di interventi occasionali che, oltre a non fornire il quadro di certezze che potrebbe attendersi da una chiara linea di politica di sviluppo, alimentano in più timori e perplessità.

L'esigenza di superare un "attivismo empirico" basato sulla occasionalità e sulle pressioni contingenti è rafforzata dal quadro - né chiaro, né tranquillizzante - che ci offre il differenziato insieme delle imprese piccole e medie. È un settore nel quale i problemi aperti sono molteplici e complessi. Limitandoci, ancora una volta, al settore dell'industria manifatturiera, alcune caratteristiche evolutive delle imprese minori risultano esaurientemente documentate dai dati dei tre ultimi censimenti che, dal 1951 al 1971, abbracciano l'arco di un ventennio. In alcuni settori, generalmente designati come "tradizionali", e di cui forniscono esempio quelli dell'abbigliamento, del legno e degli alimentari, il superamento delle diffuse strutture artigianali è avvenuto appunto mediante una sensibile espansione della piccola industria. Questa si è inoltre affermata con un particolare vigore nel comparto della maglieria e con notevole dinamismo nello stesso settore meccanico. In termini di occupazione, circa la metà dell'incremento totale verificatosi nell'industria manifatturiera risultava dalle picco-

le industrie stesse, con un aumento dal 22 al 31 per cento degli addetti alle industrie stesse, tra le date estreme del ricordato ventennio (Gnes, 1973).

Studi di settore (in mancanza di mie conoscenze dirette) consentono un esame più particolareggiato delle situazioni diverse che si manifestano in questa composita realtà. In alcune produzioni nelle quali è prevalente la differenziazione dei manufatti e la cura qualitativa delle loro caratteristiche di disegno o di stile, le dimensioni minori non andrebbero considerate come indice di inferiorità tecnologica, ma come strutture idonee ad assicurare vantaggi concorrenziali che ne spiegano l'affermazione anche sul piano internazionale. Non si manca, d'altra parte, di rilevare che si tratta di produzioni (come nel caso dell'abbigliamento, delle calzature, del legno e sughero, dei tessili) destinate a perdere di peso relativo nell'interscambio comunitario e mondiale ed esposte in modo particolare alle misure restrizioniste a cui i paesi possono essere costretti a fare ricorso per difficoltà di bilancia dei pagamenti (Ciocca, Filosa, Rey, 1973).

Un fenomeno di "personalizzazione" del prodotto, di allestimento cioè "di macchine individuali a progetto specifico", si riscontra anche in un settore particolarmente significativo come quello delle macchine utensili per la lavorazione di metalli. Il grado rilevante di differenziazione dei prodotti ha consentito bensì l'entrata di nuove piccole e piccolissime unità produttive nell'ultimo ventennio, determinando una caduta delle dimensioni medie e un sostanziale fenomeno di "deconcen-

trazione". Ma è dubbio, nell'opinione degli esperti, che questa evoluzione possa considerarsi in termini favorevoli, se, come è stato detto nel citato Rapporto di ricerca 1973 della Fondazione Agnelli, l'esigenza fondamentale del settore rimane quella di "un ampio processo di concentrazione di imprese sottodimensionate tra di loro e con altre più grandi" per favorire una maggiore standardizzazione. Anche i fenomeni abnormi di differenziazione dei prodotti costituiscono, in definitiva, un costo sociale.

Più in generale, le unità minori risultano profondamente coinvolte nel processo di decentramento dell'attività produttiva, che è in atto grosso modo dal 1969-70 e sul quale si è soffermata l'attenzione di nostri autorevoli studiosi (Frey, 1972; Graziani, 1974). Il decentramento dell'attività produttiva che si spinge sino alla utilizzazione del lavoro a domicilio può, a prima vista, apparire come un fenomeno di "coesistenza amministrata" tra unità di differenti dimensioni, in vista di una maggiore flessibilità organizzativa dei processi produttivi.

In realtà, man mano che si estende la conoscenza settoriale e territoriale del fenomeno, appare evidente che esso ha, per determinanti, condizioni di inferiorità retributiva dei lavoratori, anche con riguardo alle salvaguardie previdenziali, di prestazioni più pesanti rispetto ai ritmi e ai tempi di lavoro, di possibilità maggiori di elusione o evasione fiscale. All'accrescersi del grado di dipendenza delle unità minori da commesse direttamente o indirettamente ottenute da unità maggiori fanno per-

tanto riscontro una "occupazione precaria", alimentata dall'ampia disponibilità degli emarginati nel mondo del lavoro, e una "imprenditorialità precaria", esposta ai contraccolpi sia di sfavorevoli andamenti congiunturali sia di mutamenti di strategia delle imprese committenti.

7. Un giudizio di sintesi su un fenomeno così complesso non appare agevole. Talvolta se ne fornisce una spiegazione in chiave strettamente politica, in quanto la sopravvivenza del cosiddetto settore tradizionale (che include, ovviamente, anche parte dell'attività agricola e del commercio al dettaglio) è vista in funzione della strumentalizzazione politica che può farsene. Ma ciò può essere un modo come un altro per eludere l'impegno per gli adattamenti istituzionali, infrastrutturali e socio-culturali necessari per un adeguamento dimensionale che porti al superamento dell'attuale frammentazione eccessiva delle imprese minori.

Il quadro tracciato non esaurisce l'esame dei problemi delle medie e piccole imprese: dovrà essere integrato, anche con riguardo al ruolo che il credito nelle sue varie forme potrà svolgere per concorrere alla soluzione dei problemi stessi.

A me premeva svincolare la trattazione generale di questa problematica da quel tanto di convenzionale, e diciamo pure di retorico, che spesso l'inquina. In una categoria così composita ed eterogenea, è sempre possibile concentrare l'attenzione sugli aspetti positivi e dinamici - che incontestabilmente esistono - ovvero sugli aspetti deteriori e patologici, che non vanno taciuti. Tra

questi rientrano, a mio avviso, le manifestazioni del tutto recenti del decentramento delle attività produttive, concretatosi nella prol ferazione di unità sottodimensionate nelle quali - al pari che nel lavoro a domicilio - si opera un intenso utilizzo (il termine adatto sarebbe un altro) di fasce emarginate del mercato del lavoro.

Non condivido le argomentazioni secondo le quali le imprese maggiori avrebbero concentrato la domanda di lavoro verso gli uomini nelle età più valide, come risulta statisticamente comprovato, con il deliberato proposito di accrescere l'offerta di elementi scoraggiati (i giovani alla ricerca del primo impiego, le donne, le persone in età avanzata) e favorire in tal modo, per loro fini strategici, l'imprenditorialità marginale o domiciliare, che si avvale proprio dell'ampia disponibilità di tali elementi.

Se un processo del genere si è compiuto, lo si deve alla carenza di idonei interventi di politica economica, ai quali spetta - non già pretendere che un sistema non funzioni in modo conforme alla sua logica - bensì adottare i correttivi in grado di migliorare le condizioni di convenienza per l'utilizzo delle categorie di lavoratori, e lavoratrici, meno privilegiate.

Chiarito questo, non condivido nemmeno una presentazione trionfalistica della maggiore occupazione assicurata, nei più recenti decenni, dall'articolato e differenziato universo delle unità minori, piccolissime, o addirittura domiciliari, in quanto tale occupazione non attenua la spaccatura del mondo del lavoro tra privilegiati ed emarginati.

Ed è vano, a mio avviso, sollecitare un consenso sociale che è di certo indispensabile in momenti difficili, senza proporsi di riassorbire in condizioni di vita e di lavoro più civili le ampie zone di emarginazione sociale che costituiscono il doloroso sottoprodotto del tumultuoso e caotico processo di crescita della nostra economia.

Ho desiderato con qualche insistenza soffermarmi su questi aspetti, in quanto ho l'impressione che molti operatori, e in particolare quelli che agiscono nel settore del credito, specie qualora non siano in contatto diretto con le multiformi situazioni locali, siano stati, negli ultimi tempi, più del dovuto affascinati dai grossi problemi internazionali, sottovalutando forse l'umile *routine* dei problemi interni.

Nel contrapporre a queste ambizioni sbagliate, una "politica del piede di casa" non intendevo in alcun modo prospettare una rinuncia o un arretramento rispetto all'integrazione nell'economia mondiale e in quella comunitaria, che costituisce il destino e l'opportunità storica del nostro come degli altri paesi collegati. Intendevo soltanto richiamare l'attenzione sull'esigenza - che mi sembra le successive vicende abbiano confermato - di un riassetto interno, che passa necessariamente per la via dell'attenuazione delle sperequazioni distributive e dell'eliminazione delle zone troppo ampie di emarginazione sociale. Penso che il credito abbia un compito non solo tecnico ma civile da svolgere validamente a questi fini, se saprà sfuggire alle manipolazioni finanziario-speculative, se saprà dissociarsi dalle spre-

giudicate manovre che si operano nei nostri squallidi mercati di borsa, se - in breve - saprà operare nel convincimento che il capitale rappresenta “un impegno a produrre”.

(1974)

Capitolo quinto

Una fase critica della cooperazione economica internazionale

1. L'ottimismo della volontà, in contrapposto al pessimismo dell'intelligenza, è criterio sicuramente valido nella considerazione dei difficili problemi della cooperazione internazionale in genere, e di quella di natura economica in particolare. L'ottimismo della volontà, tuttavia, non ha nulla da spartire con la dolciastra retorica che, in luogo di prendere atto realisticamente delle difficoltà e di adoperarsi per il loro superamento, si avvale delle frasi fatte e delle formule convenzionali, come se dalla loro rituale, monotona e sostanzialmente farisaica ripetizione potesse ottenersi quel superamento.

Così allorché, con riguardo alle difficoltà contemporanee, viene fatto appello perché il nostro Paese si attenga alle regole della "economia di mercato" o perché non si discosti dalla "libertà degli scambi", viene da chiedersi se in tal modo si contribuisca effettivamente alla cooperazione economica internazionale, o se non si tratti di una versione aggiornata dell'atavica tendenza a invocare l'intervento dello straniero per tagliare i nodi dei problemi domestici.

Questa impressione è rafforzata da una tabellina pubblicata sull'"Economist" del 20 dicembre 1975 e nella quale si tenta una graduatoria della misura in cui lo "spirito comunitario europeo" sia operante tra i paesi membri. Si va da un massimo di 72 per l'Italia a un minimo di 29 per la Danimarca. A prima vista, ci sarebbero motivi per rallegrarsi di una prova di maturità del nostro Paese che, almeno in questo campo, seguirebbe le ispirazioni illuminate dei nostri uomini maggiori di un recente e lontano passato. Riflettendo, tuttavia, al carattere indubbiamente anacronistico e provinciale che assumono nel nostro Paese i dibattiti per diritti o istanze civili, considerati altrove come acquisiti o comunque discussi senza elevarsi al rango di guerre di religione, si è portati a chiedersi se quell'europeismo non sia appunto la forma odierna del tradizionale appello allo straniero. Troppe volte l'"economia aperta", il "vincolo della bilancia dei pagamenti", la "preservazione della competitività" (s'intende, con il contenimento dei salari reali) sono chiamati in causa, come se la collaborazione economica internazionale implicasse che un paese con enormi diseguaglianze economiche, come il nostro, debba toccare i più elevati traguardi nella importazione di *champagne* o nella esportazione illegale di capitali. Quest'ultima, obietta la ritualistica corrente, dipende dalla fiducia; e la fiducia uno non se la può dare. Ma i cittadini dovrebbero essere osservanti delle leggi dello Stato vigenti in materia. E ci si dovrebbe porre il quesito di quale legittimità di appartenenza abbiano, in un contesto di collaborazione economica internazionale, i

paesi costituenti "paradisi fiscali e valutari": quesito che, a mia conoscenza, risulta cospicuamente assente dalle preoccupazioni degli "internazionalisti". Insomma, siamo chiaramente in presenza di una cooperazione economica internazionale "zoppa": i paesi "eccedentari" hanno sempre ragione, quelli "deficitari" hanno sempre torto; l'economia si continua a definire "di mercato", anche se gli oligopoli e le imprese multinazionali hanno esteso la loro influenza nella sfera degli scambi internazionali, togliendo ad essi quel carattere intrinsecamente "antimonopolistico" che costituisce la ragion d'essere dell'apologia che ne fecero gli economisti classici; lo scarto tra i paesi poveri e quelli ricchi si aggrava (*World Atlas* della Banca Mondiale); il divario economico nelle regioni europee si esprime con un reddito procapite di 4200 sterline in quella più ricca e di 702 sterline in quella più povera ("Economist", gennaio 1976). Anche se il discorso è partito, come d'altronde sembra essere naturale, tenendo conto di determinati aspetti strettamente italiani, il problema è generale e sollecita un esame più metodico delle ragioni di fondo che hanno portato all'attuale fase critica della collaborazione economica internazionale.

2. Nell'evoluzione, ormai trentennale, dei principali organismi della cooperazione economica sul piano mondiale e in quella, più limitata nel tempo, degli organismi comunitari, si è venuta determinando una basilare incoerenza. Da un lato, il voler tener conto delle situazioni di fatto ha portato ad adattamenti pragmatici che hanno causato l'abbandono di principi basilari e,

nel tempo, incrinature irrimediabili nelle strutture che su quei principi poggiavano. Dall'altro lato, si è manifestata una chiara strumentalizzazione degli organismi internazionali per visioni ideologiche o concezioni dottrinarie, del tutto assenti nelle funzioni statutarie degli organismi stessi. Gli esempi con i quali cercherò di avvalorare queste affermazioni saranno desunti dal campo dell'economia, ma le distorsioni che gli esempi intendono mettere in rilievo non si limitano alla problematica economica.

Già da tempo mi accadde di rilevare (Caffè, 1966) che, con il consentire il ricorso al Fondo monetario internazionale anche per finanziare squilibri di bilancia dei pagamenti emergenti da movimenti di capitali, si erano poste le premesse per il crollo del sistema di Bretton Woods. Le disposizioni statutarie stabilivano, infatti, che il Fondo non poteva accordare l'uso dei suoi mezzi valutari a un paese membro, qualora questi mezzi fossero impiegati per fronteggiare "un ingente e prolungato deflusso di capitali". Il membro doveva essere invece invitato "ad esercitare opportuni controlli per impedire tale uso delle risorse del Fondo" e, in caso di sua incapacità ad adottarli, essere dichiarato "decaduto" dal diritto di far ricorso alle risorse del Fondo. L'abbandono di questi chiari principi (si noti, senza alcuna modifica delle disposizioni statutarie, ma soltanto in forza della disinvolta elasticità della loro interpretazione) fu appunto considerato come una manifestazione di comportamento adattabile e pragmatico. Si disse allora che, con il ripristino della convertibilità per non resi-

denti (avvenuto alla fine del 1958), le pressioni di varia origine per lo spostamento dei fondi da un paese all'altro diventano irresistibili e il tentativo di assoggettarli a regolamentazione non poteva non intralciare in qualche modo anche i pagamenti relativi al movimento delle merci e dei servizi. Si cercò, inoltre, di accreditare la tesi che coloro i quali avevano contribuito alla redazione delle norme statutarie (tra i quali si annoveravano un Keynes e un Robertson) non si fossero resi conto delle conseguenze che sarebbero derivate dal ripristino della convertibilità, pur se il conseguimento di questo traguardo era previsto, sin dal preambolo delle norme statutarie stesse. Le cose stavano, ovviamente, in senso del tutto diverso. Proprio perché gli insigni personaggi ricordati erano stati testimoni del carattere vorticoso e travolgente che i trasferimenti di capitali avevano assunto negli anni trenta, essi ritennero che non dovessero essere fronteggiati con il ricorso a una fonte di crediti istituzionalizzata, quale era il Fondo, bensì con adeguati controlli.

Del resto, l'adattabilità e il pragmatismo dovrebbero trovare la loro giustificazione nel salvataggio di una struttura e non nel suo radicale cambiamento. Le decisioni ultime della Giamaica (gennaio 1976), con la rinuncia praticamente definitiva al regime dei cambi fissi, che costituiva uno dei cardini del sistema di Bretton Woods, attestano che un obiettivo del genere non è stato raggiunto. Il pragmatismo interpretativo non è valso a salvaguardare una struttura che aveva una sua coerenza (e, ovviamente, i suoi costi in termini - nel caso spe-

cifico - di "opportuni controlli"), ma è servito soltanto a produrvi incrinature insanabili.

3. Contrasta, comunque, con il velleitarismo, che è espressione evidente dell'inquinamento tecnocratico nei principali organismi internazionali, la loro strumentalizzazione sempre più esplicita ai fini di particolari visioni ideologiche e dottrinarie. Anche in tal caso dovrò procedere per via di esempi. Appare singolarmente deformante la strumentalizzazione della cooperazione internazionale, in vista di concezioni di "impresa", o della "economia di mercato" che non rispondono alla realtà economica odierna e idealizzano in larga misura quella del passato. Ovunque, la commistione tra "pubblico" e "privato" crea intrecci complessi, per effetto dei quali non appare né documentata, né verosimilmente documentabile, l'individuazione della sfera "privata" come "produttiva" e di quella "pubblica" come "improduttiva". Con singolare disinvoltura, si passa da affermazioni che tendono ad accreditare una individuazione del genere ad altre che sottolineano il saccheggio della natura dovuto alla sviluppomania e al consumismo, che non possono di certo essere considerate tendenze tipiche del settore "pubblico". La realtà, ancora una volta, è ben diversa. In alcuni casi, è l'apparato "industriale-militare" a beneficiare in misura predominante della spesa pubblica per fini di armamento. In altri casi, l'orientamento delle infrastrutture pubbliche è determinato dall'influenza egemonica di determinati settori industriali, pongasi nel campo della motorizzazione. In altri ancora, la riabilitazione della "produtti-

vità" nel settore detto "privato" comporta il trapasso a carico del settore "pubblico" di attività obsolescenti o in declino. Sono casi tutti che, senza scendere in precisazioni episodiche, rientrano nella comune esperienza.

Affermare che, alla base della cooperazione economica internazionale, ci sia una scelta, necessariamente di carattere ideologico per una particolare combinazione della presenza "pubblica" e "privata" nel sistema economico non è storicamente corretto. Non soltanto ai lavori preparatori dei principali organismi internazionali operanti su scala mondiale furono presenti paesi ad economia "di mercato" e paesi con economia "diretta dal centro". Ma, se la prevalenza di questi ultimi preferì non aderire agli accordi, altri lo fecero, per poi dissociarsi, o per aderire nuovamente, come è accaduto di recente. Ai fini attuali, non interessano i sottintesi strettamente politici di queste vicende. Interessa sottolineare che, se una filosofia era sottostante alla cooperazione economica internazionale, essa doveva ricercarsi nella compatibilità e nella tolleranza dei vari sistemi di organizzazione produttiva, non nella indicazione di uno di essi come modello ideale. Né la situazione è diversa per quanto concerne l'ambito comunitario. Non avrebbe altrimenti senso il prolungato sforzo per l'associazione della Gran Bretagna alla Comunità.

In modo analogo, la sperimentata saggezza dei padri fondatori della cooperazione economica internazionale non assegnò a questa obiettivi utopistici, ma traguardi da realizzare con gradualità e flessibilità, e quindi con possibilità di temporanei e circoscritti arretramenti, da

considerare non come preclusione, bensì come condizione di successivi balzi in avanti, quando le circostanze lo consentissero. Nulla quindi di più lontano non soltanto dallo spirito, ma dalle stesse regole statutarie, dell'opposizione intransigente a ogni deroga che imponga temporanee restrizioni agli scambi e ai pagamenti verso l'estero. Un cammino che deve procedere con le vicissitudini e l'alterno snodarsi della storia non può ubbidire ai pronunciamenti intransigenti dei dottrinari. L'irrigidimento che essi stanno introducendo nel funzionamento della cooperazione economica internazionale (contribuendo non a rafforzarla, ma a renderla pericolosamente fragile) non è, del resto, meno dannoso del dottrinarismo utopistico di chi, dimenticando appunto l'indirizzo gradualistico dei padri fondatori, propone di far procedere l'integrazione comunitaria per la via dei meccanismi monetari (*The All Saints' Day Manifesto for European Monetary Union*, Economist, 1 novembre 1975). Quale che sia il virtuosismo tecnico dei sostenitori di indirizzi del genere, sorprende e preoccupa l'immaturità epistemologica, in quanto dovrebbe essere di per sé evidente che il discorso dell'unificazione monetaria non può essere una premessa, ma una conclusione. Come l'upupa di Minerva, che compare al crepuscolo, l'unificazione monetaria presuppone una dura giornata di lavoro in altri campi, che non può essere né evitata, né scavalcata.

4. Varie circostanze contribuiscono dunque a rendere particolarmente critica la fase odierna della cooperazione economica internazionale. Il persistere nel sostenere

che essa necessariamente si associ con una determinata concezione della "impresa" o delle sue "fonti di finanziamento", che essa comporti proporzioni non superabili nella combinazione tra i settori "pubblico" e "privato" dell'economia, che il pur accettato interventismo pubblico dell'economia debba arrestarsi di fronte a una ritualistica della "libertà degli scambi", come se anche questa non fosse assoggettabile a ragionevoli forme di regolamentazione e di controllo, finirebbe per provocare nella cooperazione stessa "effetti di dominazione" intellettuali che darebbero ragione a chi vi ha sempre visto una forma di neocolonialismo. Vi sono ancora margini per evitare questi pericoli. Ma sono margini ristretti, dai quali emerge la sollecitazione per l'approfondimento dell'analisi della comparazione dei sistemi economici e per una seria autocritica delle deviazioni che ci hanno progressivamente allontanato da principi ispiratori tuttora validi, purché se ne ritrovi l'ancoramento profondo alla storia, intesa come trasformazione e non come restaurazione.

(1976)

Bibliografia

delle opere citate nel testo

Bagiotti T., *Al di là delle contraddizioni economiche e finanziarie italiane*, Riv. int. Sci. econ. comm. (ott. 1971) p. 954.
Baumol W. J., *The Stock Market and Economic Efficiency* (Fordham University Press, New York 1965).
Berger S., *Uso politico e sopravvivenza di ceti in declino*, in Cavazza e Graubard (1974).
Blair J. M., *Economic Concentration. Structure, Behavior and Public Policy* (Harcourt Brace, New York 1972).
Caffè F., *Bilancio di una politica*, Cronache soc. (15 ott. 1949).
– *Saggi critici di economia* (De Luca, Roma 1958).
– *Vecchi e nuovi trasferimenti anormali di capitali* (1966), rist. in Caffè (1970a).
– *Gli aspetti sociali dell'automazione*, in "Atti del Convegno sul tema: l'Automazione elettronica e le sue implicazioni scientifiche, tecniche e sociali", ottobre 1967 (Roma 1968).
– *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente" (Firenze 1969), rist. in Caffè (1970a) *Teorie e problemi di politica sociale* (Laterza, Bari 1970a).
– *La vischiosità delle procedure nella spesa pubblica e le esigenze attuali della politica economica*, in Caffè, (ivi 1970a).
– *Politica economica*, vol. 2: *Problemi economici interni* (Boringhieri, Torino 1970b).
– (a cura di), *Economisti moderni*, (Laterza, Bari 1971).
– *Armamenti e inflazione*, Ammin. Difesa, N. 3 (luglio 1973a).

– *Considerazioni sul problema della disoccupazione in Italia,* Riv. int. Sci. econ. comm., N. 1, 12 (1973b).

Canestrari S. e Rey G. M., *A che punto siamo con l'integrazione economica,* Econ. pubbl., N. 6, 21 (1971).

Cantor B., *The Bernie Cornfeld Story* (Lyle Stuart, New York 1970).

Cavazza F. L. e Graubard S. R. (a cura di), *Il caso italiano* (Garzanti, Milano 1974).

Ciocca P., Filosa R. e Rey G., *Integrazione e sviluppo dell'economia italiana nell'ultimo ventennio: un riesame critico,* Contrib. Ricerca econ. (dic. 1973) p. 109.

Cootner P. H. (a cura di), *The Random Character of Stock Market Prices* (MIT Press, Cambridge, Mass. 1964).

Dawis W., *Merger Mania* (Constable, Londra 1970).

Del Vecchio G., *Lezioni di economia politica,* pt. 4: *La sintesi economica e la teoria del reddito* (Cedam, Padova 1950).

Demaria G., *Il problema industriale italiano,* G. Economisti (sett.-ott. 1941).

Einaudi L., *Sulla tratta degli alani e i suoi diversi effetti nel sud e nel nord d'Italia,* in *Lo scrittoio del presidente 1948-1955* (Einaudi, Torino 1956) pp. 590 sgg.

Ercolani P., *Andamento e manovrabilità degli investimenti delle imprese pubbliche nel breve periodo,* Econ. pubbl. (ott. 1973).

Frey L., *Il lavoro a domicilio in Lombardia* (Milano 1972).

– *Dal lavoro a domicilio al decentramento dell'attività produttiva* (ISVET, Roma s.d.).

Gnes P., *Caratteristiche strutturali dell'industria manifatturiera italiana,* ciclostilato (1973).

Granger C. W. J. e Morgenstern O., *Spectral Analysis of New York Stock Market Prices,* Kyklos (1963).

Graziani A., *Aspetti strutturali del decennio 1963-1973,* ciclostilato (Portici 1974). Più ampiamente in *Crisi e ristrutturazione nell'economia italiana* (Einaudi, Torino 1975).

Hindley B., *Industrial Merger and Public Policy* (IEA, Londra 1970).

Keynes J. M., *The General Theory I Employment Interest and Money* (Macmillan, Londra 1936). [Trad. it. *Occupazione, interesse e moneta. Teoria generale* (Utet, Torino 1963).]

Kemp R. A., *Understanding Merger Activity,* a cura dell'Institute of Finance, New York University (1969).

Kindleberger P., *Economia al bivio,* in Cavazza e Graubard (1974).

Little I. M. D., *Higgledy Piggledy Growth*, Bull. Oxf. Univ. Inst. Statist. (nov. 1962).
Martin W. Mc C., *The Securities Markets*. A report with Recommendations submitted to the Board of Governors of the New York Stock Exchange (agosto 1971).
Mill J. S., *Principles of Political Economy* (1848). [Trad. it. *Principi di economia politica* (Utet Torino 1962).]
Monti M. (a cura di), *Problemi di economia monetaria* (Etas Kompass, Milano 1961).
Nitti F. S., *Saggi economici vari, Disegni di legge, Discorsi*, in "Opere", vol. 9 (Laterza, Bari 1969).
Papandreu A., *Il capitalismo paternalistico* (Isedi, Milano 1972).
Raw C., Hodgson G. e Page B., *Do you Sincerely Want to Be Rich – Bernard Cornfeld and IOS: an International Swindle* (Deutsch, Londra 1971).
Prodi R. e altri, *Sistema industriale e sviluppo economico in Italia* (Mulino, Bologna 1973).
Rignano E., *Per una riforma socialista del diritto successorio* (Zanichelli, Bologna 1920).
Robinson A., *John Maynard Keynes: Economist, Author, Statesman*, Econ. J. (giugno 1972).
Robinson Joan, *Disguised Unemployment*, Econ. J. (giugno 1936).
– *The Second Crisis of Economic Theory*, Am. econ. Rev. (maggio 1972). [Trad. it. *La seconda crisi della teoria economica*, in M. D'Antonio (a cura di), "La crisi postkeynesiana" (Boringhieri, Torino 1975) pp. 109 sg.]
Rothschild K. W., *Teoria del prezzo e oligopolio*, in Caffè (1971).
Shonfield A., *L'impresa pubblica: modello internazionale o specialità locale?* in Cavazza e Graubard (1974).
Technology and the American Economy, Report of the National Commission on Technology, Automation and Economic Progress (Washington 1966).

Volumi pubblicati nei Saggi

Federico Caffè, *Un'economia in ritardo*
Cahiers pour l'Analyse: *scritti scelti di analisi e teoria della scienza*
Giorgio Colombo, *La scienza infelice*
Johannes Cremerius (a cura di), *Nevrosi e genialità: biografie psicoanalitiche*
Michel David, *La psicoanalisi nella cultura italiana*
José Delgado, *Genesi e libertà della mente*
Mircea Eliade, *Giornale*
Mircea Eliade, *Il sacro e il profano*
Leslie H. Farber, *Psicopatologia della volontà*
Nora Federici e altri, *La popolazione in Italia*
Sigmund Freud, *Il disagio della civiltà e altri saggi*
Sigmund Freud, *Lettere alla fidanzata*
Sigmund Freud, *Saggi sull'arte, la letteratura e il linguaggio*, in 2 voll.
John R. Hicks, *La crisi dell'economia keynesiana*
Carl G. Jung, *Realtà dell'anima*
Jean B. Miller (a cura di), *Le donne e la psicoanalisi*
Cesare L. Musatti, *Libertà e servitù dello spirito*
Cesare L. Musatti, *Riflessioni sul pensiero psicoanalitico e incursioni nel mondo delle immagini*
Paul Roazen, *Freud: società e politica*
Marthe Robert, *La rivoluzione psicoanalitica: la vita e l'opera di Freud*
Franco Rodano, *Sulla politica dei comunisti*
Max Schur, *Il caso di Freud: biografia scritta dal suo medico*
Leo Spitzer, *Lettere di prigionieri di guerra italiani 1915-1918*
Norbert Wiener, *Dio & Golem s.p.a.*